

003860
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

97 MAY 29 AM 9 00

**LAS INSTITUCIONES QUE NORMAN EL FINANCIAMIENTO A LA
EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN MÉXICO, 1970-1994.**

Tesis para obtener el Título de
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
que presenta:
ALEJANDRO VEGA GODÍNEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. JUAN TORRES LOVERA

Mayo 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

66
2ej.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

PAGINACION VARIA

COMPLETA LA INFORMACION

AGRADECIMIENTOS

En la realización del presente trabajo tuve el apoyo de muchas personas que me ayudaron a dar coherencia a una serie de ideas cortadas e inconexas que después de mucho esfuerzo fueron conformando lo que es el actual documento. Primeramente, quiero agradecer al Lic. Juan Torres Lovera por la asesoría prestada. Igualmente, estoy en deuda con la Dra. Teresa Bracho González por los consejos, agudas críticas y apoyo desinteresado mostrado. Asimismo, quiero agradecer a todas las personas (ellas saben a quien me refiero) que desde un aspecto positivo o negativo contribuyeron a que terminara mi requisito para obtener mi título de licenciado. Una mención especial merece Wendy Arzate, quien en todo momento me apoyo incondicionalmente, para ella, mi gratitud eterna. Por último, todas las ideas y argumentos mostrados son totalmente responsabilidad del autor.

A mis padres

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo 1	7
El Nuevo Institucionalismo en la Economía	
1.1 Caracterización de las Instituciones	8
1.2 Las Unidades de Análisis	11
1.2.1 Los Derechos de Propiedad	11
1.2.2 Los Costos de Transacción	13
1.3 Organismos e Instituciones	15
1.4 El Cambio Institucional	16
Capítulo 2	21
Descripción del Subsistema de Educación Universitaria	
2.1 Componentes, Estructura y Funcionamiento del Subsistema de Educación Universitaria	23
2.1.1 Las Universidades Públicas	24
2.1.1.1 Las Universidades Públicas Autónomas	24
2.1.1.2 Las Universidades Públicas No Autónomas	25
2.1.2 Las Universidades Privadas	25
2.1.2.1 Escuelas Universitarias Libres	26
2.2 Elementos Normativos y Jurídicos de la Educación Superior	26
2.2.1 Los Ordenamientos Jurídicos	26
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	27
Ley para la Coordinación de la Educación Superior	29

	Ley General de Educación	30
2.2.2	Políticas y Lineamientos para el Desarrollo Educativo en México	31
	Plan Global de Desarrollo 1980-1982	32
	Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	32
	Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	33
	Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	33
2.2.3	Valores y Apreciaciones Subjetivos	34
2.3	Consideraciones de Capítulo	34
	Capítulo 3.	37
	Los Años Setenta: La Expansión y La Racionalización	
3.1	El Gobierno de Luis Echeverría: La Expansión Universitaria	38
3.1.1	El Por Qué de la Expansión	40
	La Política de Incrementos Presupuestales	41
	El Financiamiento en Función del Número de Estudiantes	42
	Las Cuestiones Estructurales	43
	La Apertura Democrática del Gobierno de Luis Echeverría	45
3.1.2	Las Políticas del Sexenio	47
	El Plan de Colegiaturas-Crédito de Luis Echeverría	47
	Las Políticas de Descentralización de la Matrícula	49
3.2	La Tendencia Racionalizadora del Gobierno de José López Portillo	52
3.2.1	Las Políticas del Sexenio	54
3.2.1.1	La Contención de la Matrícula	54
3.2.1.2	El Énfasis Planificador	57

3.2.1.3	Ley para la Coordinación de la Educación Superior	57
3.2.1.4	El Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior	58
	Principios Básicos	59
	Su Estructura Interna	59
	Unidades Institucionales de Planeación	60
	Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior	60
	Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior	60
	Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior	61
3.2.2	El Activismo Sindical	62
3.3	Consideraciones de Capítulo	64
Capítulo 4		67
La Crisis y el Impulso Modernizador		
4.1	El Inicio de los Años Ochenta: La Crisis	68
4.1.1	Las Políticas del Sexenio	74
	El Programa Nacional de Educación Superior	75
	El Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior	75
	El Sistema Nacional de Investigadores	77
4.1.2	El Conflicto Estudiantil de 1986	78
4.2	La Administración Salinista: El Impulso Modernizador	81
4.2.1	Las Políticas del Sexenio	85
4.2.1.1	El Plan Nacional de Desarrollo	85
4.2.1.2	El Programa de Modernización Educativa	85
4.2.1.3	La Comisión Nacional de Evaluación	87

	Los Objetivos	88
	Las Líneas Generales de Acción	88
	Los Resultados	90
4.2.2	La Competencia por el Financiamiento	94
4.2.2.1	El Fondo para Modernizar la Educación Superior	95
4.2.2.2	La Modificación al Artículo Tercero	99
4.3	Consideraciones de Capítulo	99
	Capítulo 5	103
	Fuentes Alternativas de Financiamiento	
5.1	La Tendencia Internacional	104
5.2	Las Opciones de Financiamiento por Fuente Pública	105
5.2.1	El Financiamiento Creciente	106
5.2.2	Presupuesto Negociado	106
5.2.3	El Financiamiento por Aplicación de Fórmulas	107
	Financiamiento por Insumo	107
	Financiamiento por Producto	107
	Financiamiento Basado en la Calidad	109
5.2.4	El Financiamiento por Contrato	110
	Abierto	111
	Semicompetitivo	111
	Competitivo	111
5.3	Las Fuentes Propias de Financiamiento	112
5.3.1	La Participación de los Estudiantes en los Costos	112

	La Corresponsabilidad en el Pago de los Costos	112
	El Refuerzo a la Autonomía Financiera	113
	El Estudiante Visto Como un Cliente	114
5.3.2	Los Donativos	114
5.3.3	Diversas Actividades Generadoras de Ingreso	115
5.4	El Elemento de Equidad: El Apoyo Financiero para los Estudiantes Necesitados	115
5.4.1	Ayuda Indirecta	116
5.4.2	Ayuda Directa	117
	Préstamos Vinculados con los Ingresos	117
5.5	Consideraciones de Capítulo	118
	Consideraciones Finales	121
	Anexo Estadístico	127
	<i>Matrícula por Nivel Educativo, 1994</i>	128
	<i>Población Escolar de Nivel Licenciatura, 1970-1994</i>	129
	<i>Subsidio Federal a las Universidades Públicas, 1960-1994</i>	130
	<i>Ingresos de las Universidades Estatales por Fuente de Ingreso, 1960-1989</i>	131
	<i>Población Total por Grupos Quinquenales de Edad, 1900-1990</i>	132
	<i>Población Total por Grupos Quinquenales de Edad, 1900-1990 (Valores Relativos)</i>	133
	<i>Tasas Medias de Crecimiento de los Grupos Quinquenales de Edad</i>	133
	<i>Alumnos Según Nivel Educativo, 1900-1990</i>	134
	<i>Alumnos Según Nivel Educativo, 1900-1990 (Valores Relativos)</i>	135

<i>Tasas Medias de Crecimiento de la Matrícula del Sistema Educativo, 1900-1990</i>	135
<i>Matrícula en Educación Universitaria, Según Tipo de Control Institucional, 1970-1985</i>	136
<i>Porcentajes de Participación en la Matrícula de Educación Universitaria, Según Tipo de Control Institucional, 1970-1985</i>	136
<i>Matrícula de la Educación Media Superior por Modalidad, 1970-1985</i>	137
<i>Tasas de Crecimiento de la Educación Media Superior, 1970-1985</i>	137
<i>Gasto Público en el Sector Educativo, 1980-1990</i>	138
<i>Gasto Nacional en Educación como Porcentaje del PIB</i>	139
<i>Matrícula de Licenciaturas en Instituciones Públicas y Privadas, 1980-1994</i>	140
<i>Estimación del Gasto Total en la Educación Superior Pública, 1990-1993</i>	143
Bibliografía	145

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el desarrollo de cualquier país se encuentra ligado indiscutiblemente a la existencia de un sistema de educación superior, lo suficientemente robusto y capaz, para proporcionar los recursos humanos y las innovaciones tecnológicas necesarias en un mundo cada vez más interrelacionado, abierto, complejo y competitivo. De este modo, el tema de la educación superior adquiere una importancia capital en las aspiraciones de desarrollo futuro de cualquier sociedad del orbe.

Uno de los temas centrales en el ámbito gubernamental y de los establecimientos de educación superior, ha sido el del financiamiento de la educación universitaria. A este respecto, la escena común a nivel internacional, hasta hace apenas algunos años, era un gobierno encargado casi en su totalidad del financiamiento de los organismos a cargo de la instrucción universitaria, sin que este hecho implicara una preocupación fiscalizadora u orientadora en el desarrollo de este subsistema por parte de los decisores gubernamentales.

En la actualidad esta situación se ha transformado, y lo que era considerado un costo se ha tomado una inversión; del único responsable estatal en el financiamiento de las universidades, se ha pasado a la participación de varios actores sociales; y de un sistema de financiamiento no coercitivo, se ha transitado hacia uno en donde la exigencia de resultados y productos específicos ahora es cosa común y corriente.

El presente trabajo, tiene el objetivo general de presentar este cambio de actitud gubernamental en cuanto al financiamiento a la educación universitaria en nuestro país, a partir de la delimitación, de la acción e influencia, de las diferentes instituciones participantes en la determinación del financiamiento de estos establecimientos. En este sentido, se infiere una preocupación expresa por manifestar la importancia de las instituciones (formales e informales) determinantes de los patrones de financiamiento de los establecimientos universitarios, pues de ellas emanan las diferencias que hacen particular y único el desarrollo de cada subsistema de educación universitaria.

De este modo, la hipótesis de este trabajo es que el marco institucional relativo al financiamiento de las universidades públicas, no sólo ha determinado los flujos financieros de las mismas a lo largo de los años, sino también, ha influenciado la expansión y el desempeño general de este subsistema.

Para trabajar bajo la dirección señalada, el análisis se centra en la educación universitaria pública, sin tener consideración en el estudio por tanto, ni de su contraparte privada, ni de la educación normal y tecnológica, las otras dos ramas de la educación superior en nuestro país. Los datos empíricos utilizados preferentemente en la dilucidación del tema, serán las tendencias y composición de los ingresos recibidos por las universidades, el comportamiento de la matrícula estudiantil atendida por estos organismos y las transformaciones en las reglas de asignación presupuestal durante las distintas administraciones presidenciales de 1970 a 1994. La herramienta de aproximación teórica es el Nuevo Institucionalismo en la Economía y el tipo de investigación realizada es preponderantemente documental.

En el primer capítulo de este trabajo se presenta la herramienta de aproximación teórica utilizada: el Nuevo Institucionalismo en la Economía (NIE). En términos generales, el NIE se ha interesado en el estudio de dos cuestiones principalmente: por un lado, cómo las estructuras institucionales afectan el desempeño económico (o social) y por otro, cómo se originan y cambian las instituciones. Por institución, debe entenderse aquellas reglas del juego (formales e informales) encargadas de normar las relaciones humanas en una sociedad, "son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana".¹ Las otras dos unidades de análisis utilizadas por este enfoque son los derechos de propiedad y los costos de transacción. Los primeros se refieren a aquel grupo de prerrogativas sobre el consumo, el ingreso y la alienación de un bien o recurso que una persona adquiere al tener la propiedad del mismo; en tanto, los segundos se refieren a aquellos costos inherentes al uso del sistema de precios. En términos generales, este capítulo sirve de prólogo y reseña sobre la forma de aplicación de este enfoque en el presente

¹Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993, p.13.

estudio; en donde, a partir de la diferenciación de las instituciones formales e informales, se determinarán los principales incentivos que afectaron y afectan el desempeño de las universidades públicas en sus espacios financieros, administrativos y en sus relaciones con el medio ambiente en general.

En el segundo capítulo, se hace una breve caracterización de los distintos niveles conformantes del sistema educativo mexicano y un sucinto resumen de su desarrollo para aterrizar en la descripción de los componentes, estructura y funcionamiento del subsistema universitario. A continuación, se hace referencia desde una perspectiva histórica, de los aspectos legales y programáticos más relevantes en la definición del patrón de financiamiento a las universidades públicas en nuestro país.

En el tercer y cuarto capítulos se presenta el desarrollo y las transformaciones de los patrones de financiamiento a la educación universitaria durante el periodo de 1970 a 1994. Esta parte del trabajo es donde se aplican las herramientas de la teoría, mostrándose especial interés por la definición de las instituciones, los actores, los incentivos y los efectos generales de estos elementos en el conjunto del subsistema universitario.

En la primera parte del capítulo tercero, se aborda el fenómeno de la expansión universitaria correspondiente al gobierno de Luis Echeverría Álvarez. Los dos elementos que se destacan en esta parte del análisis son el crecimiento de la población estudiantil atendida y el incremento constante de los montos asignados por el gobierno a las universidades públicas. Las respuestas a los por qué de esta tendencia creciente, se encuentran en los incentivos generados por el marco institucional y en los aspectos estructurales del subsistema (las reglas de asignación presupuestal y la evolución de la demanda y oferta educativa del sector universitario²). Una parte substancial de este capítulo es la ilustración de los intentos gubernamentales por transformar el marco institucional vigente, a través de los planes de colegiaturas crédito y los esfuerzos de descentralización de la matrícula. En la segunda parte del capítulo tercero, se aborda el significado para el subsistema universitario del gobierno de

²Para efectos del presente trabajo, subsistema universitario y sector universitario serán tratados como sinónimos.

José López Portillo, tanto en términos de comportamiento de la matrícula como en los montos de asignación presupuestal. En el terreno de las políticas públicas realizadas en este sector, se pone especial atención al intento planificador y racionalizador del desarrollo del subsistema universitario y su efecto real en el cuadro de incentivos hasta ese entonces vigente.

En la primera parte del capítulo cuarto, se hace referencia a las consecuencias para este sector de la crisis económica de inicio de los años ochenta. Sobre este aspecto, se pone especial interés a las incongruencias del marco institucional, referentes a la asignación presupuestal en los momentos de atonía y a la importante retracción presupuestal durante este periodo. La segunda parte de este capítulo trata acerca de la recuperación económica durante los primeros años del gobierno de Salinas de Gortari y su implicación para el sector universitario. La parte substancial de este inciso versa sobre las nuevas instituciones de asignación presupuestal: el financiamiento en función de fines específicos y los incentivos y repercusiones de su aplicación en las universidades públicas.

El capítulo cinco está dedicado a la revisión de las diversas opciones y formas de financiamiento experimentadas a nivel internacional. Esta parte del análisis tiene una marcada preocupación por mostrar los distintos desempeños de varios subsistemas de educación universitaria en el mundo ante la presencia, a su vez, de distintos marcos institucionales relativos a su financiamiento. Este intento, tiene el fin de ilustrar las distintas vías de desarrollo existentes en la actualidad en materia de financiamiento a los establecimientos universitarios. Vías que en un futuro cercano podrían constituirse en opciones reales de política pública para los decisores gubernamentales de nuestro país.

Finalmente, en las conclusiones generales se presentan las fortalezas, las debilidades, los retos y oportunidades que sobre el financiamiento de la educación universitaria se presentan para el conjunto de la sociedad mexicana hoy día. En esta parte final del trabajo se enfatiza la importancia de las instituciones que han regido y rigen los mecanismos de asignación presupuestal en las universidades públicas, a partir del argumento de que de ellas ha dependido y dependerá, en buena medida, el desempeño general del subsistema de educación superior.

Después de las conclusiones se presenta un anexo estadístico, citado en diferentes partes del trabajo, en donde, entre otros aspectos, se ilustran las tendencias generales en el crecimiento de la matrícula y en el subsidio federal de las universidades públicas; la transformación en la composición de sus ingresos a lo largo del periodo de estudio; y los cambios en los elementos estructurales determinantes de las tendencias observadas en cuanto al crecimiento o decrecimiento de la matrícula del nivel universitario... Todos ellos, cuadros y cifras, dan soporte a los planteamientos argumentativos del presente trabajo, significándose por conformar un puente epistemológico entre la teoría y el análisis práctico.

1. El Nuevo Institucionalismo en la Economía (NIE) ¹

En el presente estudio se hace uso de las herramientas teórico-metodológicas del nuevo institucionalismo en la economía para explicar las relaciones referentes al financiamiento del subsistema universitario. El propósito de su uso, es descubrir a los principales actores e instituciones inmersos en el proceso de financiamiento de las universidades públicas. Igualmente, bajo este enfoque se aborda el análisis de las transformaciones que durante los últimos 25 años han experimentado estos elementos.

A continuación, se presentan en forma breve los principales supuestos, las unidades de análisis y los postulados teóricos del nuevo institucionalismo en la economía. En la parte final, y a lo largo de este inciso, se explicará la manera en que se relacionarán los supuestos teóricos de esta tendencia con las instituciones y los actores principales del subsistema universitario nacional.

En términos generales, el nuevo institucionalismo en la economía se ha interesado en el estudio de dos cuestiones principalmente: cómo afectan el desempeño económico (o social) las estructuras institucionales y cómo se originan y cambian las instituciones.²

De lo anterior, se deriva que un punto importante a clarificar es el significado, o concepción, que North tiene del término "institución", y evitar de este modo, posibles errores de definición o de interpretación al relacionar el mismo con su connotación coloquial, la cual identifica como sinónimo de institución a las organizaciones sociales o corporaciones privadas, que independientemente de su carácter público o privado, poseen un objetivo específico y, por tanto, sirven de marco de referencia en su actuación a los integrantes o miembros de las mismas.

¹Este capítulo se desarrolla tomando como base el libro de Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993.

² En este punto, coinciden las cuatro corrientes identificadas del nuevo institucionalismo: el institucionalismo sociológico, el histórico, el de la opción racional y obviamente, el nuevo institucionalismo en la economía. Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, "Political science and the four neoinstitutionalisms", Center for European Studies, Harvard University, Cambridge, Estados Unidos, 1994, p. 1.

Es así, que el autor define a las instituciones como:

(...) las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. (...) Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana, de modo que cuando deseamos saludar a los amigos, manejar un automóvil, comprar naranjas, pedir dinero prestado, establecer un negocio, enterrar a nuestros muertos o cualquier otra cosa, sabemos (o podemos averiguarlo con facilidad) cómo realizar esas actividades.³

Después de revisar esta definición, es preciso decir que el presente estudio cuenta con el cometido principal de clarificar cuáles son las instituciones que rigen el proceso de financiamiento de las universidades públicas y determinar qué clase de incentivos genera su aplicación y práctica en la labor cotidiana de las universidades.

1.1 Caracterización de las Instituciones: Formales e Informales

Las instituciones pueden ser formales, informales, evolucionadas o creadas.⁴ La diferencia entre las instituciones formales e informales es únicamente de grado, pues en esencia todas las instituciones son limitaciones creadas por los hombres para limitar su conducta y determinar las oportunidades que brinda una sociedad. Con el propósito de ilustrar el gran espectro institucional de las sociedades contemporáneas, imagínese un continuo institucional que va desde los tabúes, las costumbres y las tradiciones hasta las normas, códigos y constituciones escritas. Es así, que en uno de los extremos se encontrarían los arreglos informales pertenecientes al desarrollo cultural más sencillo, aunque no por ello poco generalizado en su uso cotidiano, como lo son las tradiciones y las costumbres. Mientras, en

³ North, también reconoce que una misma institución puede funcionar de manera diferente para culturas distintas. Douglas North. *Op. cit.*, p.13 y 14.

⁴Ejemplo de una institución formal es el Código Civil; de una informal, son los códigos de conducta referentes a la forma de vestirse en un evento social o de trabajo determinado; de una creada, la Constitución Política de nuestro país; de una evolucionada, la implicación monogámica del matrimonio en la sociedad occidental de hoy día. Por otro lado, cabe agregar que estas clasificaciones no son de tipo puro, por lo que los traslapes y entrecruzamientos son comunes. Asimismo, se hace la aclaración de que el presente trabajo estará orientado únicamente hacia las instituciones formales e informales.

el otro extremo, se hallarían las instituciones formales destinadas a normar las relaciones y los intercambios más complejos y especializados como lo son los Códigos, las Leyes o la propia Constitución Política.

INFORMALIDAD

FORMALIDAD

*Tabúes
Tradiciones*

*Códigos
Leyes*

En general, la tendencia lógica en el desarrollo de las sociedades es el tránsito de lo informal a lo formal. De este modo, el grado de formalidad o informalidad de una sociedad determinada, estará en función del nivel de complejidad de las relaciones⁵ y de los intercambios alcanzados en el seno de la misma.

¿Cuál es la función de las instituciones formales? El cometido de las limitaciones formales es la de completar y la de alentar la efectividad de las limitaciones informales existentes. Éstas pueden reducir la información del monitoreo (vigilancia del cumplimiento de las instituciones), al definir qué es lo que se va a evaluar, y de esta forma reducir los costos del cumplimiento obligatorio y por tanto, posibilitar que las limitaciones informales sean soluciones posibles a un intercambio más complejo. Asimismo, las reglas formales pueden estar encaminadas a modificar, restringir, o sustituir a las limitaciones informales existentes. En este sentido, una modificación en el plano formal tiene una repercusión en el equilibrio de fuerzas existente en el plano informal.

¿De dónde provienen las limitaciones informales? Éstas provienen del conocimiento y la información transmitida socialmente "y son parte de la herencia que llamamos cultura".⁶ Su origen cultural hace que tengan una gran importancia. Por ejemplo, en el caso de las sociedades tradicionales poco avanzadas, ante la amenaza de la violencia y la autodestrucción, son las normas informales las que posibilitan la cooperación y la convivencia

⁵Asimismo, la complejidad se encuentra enlazada con el grado de especialización y división del trabajo alcanzado por una sociedad determinada. Douglas North. *Op. cit.*, p. 66.
⁶Douglas North. *Op. cit.*, p. 55.

pacífica entre los miembros del grupo. En el caso de las sociedades más desarrolladas, las normas informales también son comunes y pueden jugar roles diferentes como: "1) extensiones, interpretaciones y modificaciones de las normas formales, 2) normas de conducta sancionadas socialmente y 3) normas de conducta aceptadas internamente."⁷

Un ejemplo del primer tipo de restricciones informales, es el caso del patrón de asignación de los recursos gubernamentales a las universidades públicas en la década de los setenta, que estuvo ausente de criterios formales de asignación precisos. Esta situación, dejó amplios "espacios de interpretación" de la norma, y con ello, la negociación política (institución informal) se constituyó en el fiel de la balanza en la determinación de los montos de financiamiento otorgados a estas universidades.⁸

Por otro lado, una norma de conducta sancionada socialmente, es aquella que impulsa al individuo a actuar en determinada dirección, a pesar de los potenciales perjuicios que pueda sufrir, a causa de la presión social que implicaría actuar de forma distinta a lo esperado. El ejemplo de los duelos entre caballeros en el siglo pasado es bastante ilustrativo de esta situación: uno de los contrincantes podría sentirse inclinado a no participar en dicho duelo, y podría tener explicaciones bastante plausibles para no hacerlo. Pero, debido a que el duelo era el modo socialmente aceptado para resolver las controversias entre caballeros en esa época, su deserción sería vista como un acto de cobardía que repercutiría en la totalidad de su vida social posterior, por lo que existirían poderosos incentivos para que el individuo hiciera frente al mismo, aunque esto le implicara la pérdida de su propia vida.⁹

En el caso de las normas de conducta aceptadas internamente, éstas a diferencia de los ejemplos anteriores, no son susceptibles de un análisis de maximización de la riqueza utilizados por los esquemas neoclásicos o de teoría de juegos. Esto, porque en el plano

⁷Douglas North. *Op. cit.*, p. 58.

⁸La laxitud y falta de profundidad del marco legal, que en los capítulos subsecuentes serán abordados, provocaron la preeminencia de las instituciones informales en la determinación del financiamiento de la educación universitaria. Este es el caso del Artículo 3ro Constitucional que por mucho tiempo sirvió de principal argumento a los promotores de una educación universitaria totalmente subsidiada por el Estado.

⁹Douglas North. *Op. cit.*, p. 59.

interno un individuo puede preferir un valor diferente (la lealtad) a cambio de maximizar su beneficio. Esta limitante únicamente tiene cabida en el plano informal interno, donde el individuo es su propio policía, que limita sus actos en función de un bienestar interno individual diferente al de la racionalidad del hombre económico. Así se explica que un hombre devuelva una bolsa llena de dinero a sus verdaderos dueños. La institución interna de la honradez, o en su defecto la búsqueda de una "conciencia tranquila", están actuando en su fuero interno y lo conducen a entregar los valores a su legítimo dueño.

De lo dicho hasta este momento salta a la vista que las limitaciones informales son mucho más abundantes a las formales. De ahí que revelen valor por sí mismas. Una prueba de este hecho, es que las mismas reglas formales en contextos culturales diferentes, producen efectos también diferentes, producto del influjo de las reglas informales particulares de cada sociedad humana.

1.2 Las Unidades de Análisis

Las unidades de análisis que utiliza esta corriente son: los derechos de propiedad, los costos de transacción y las instituciones (que ya fueron abordadas con anterioridad). A continuación se explican de manera breve las dos primeras.

1.2.1 Los derechos de Propiedad¹⁰

Los derechos de propiedad pueden entenderse como aquel grupo de prerrogativas sobre el consumo, el ingreso y la alienación de un bien o recurso que una persona adquiere al tener la propiedad del mismo.¹¹ En donde, "La apropiación es una función de las normas legales, de

¹⁰ Este inciso en particular se desarrolla a partir del libro de Andrés Roemer. Introducción al análisis económico del Derecho. FCE-ITAM-Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1994, pp. 41-54.

¹¹ Barzel señala que los derechos de propiedad nunca están completamente definidos. Esto, como consecuencia de los costos prohibitivos que implicaría medir todos los atributos de cualquier bien y por la presencia de los costos de transacción inherentes a la vigilancia del completo cumplimiento de los mismos. Yoram Barzel. Economic analysis of property rights. Cambridge University Press, Estados Unidos, 1989, pp. 1-12.

formas organizacionales de cumplimiento obligatorio y de normas de conducta, es decir, del marco institucional.”¹²

La situación general puede considerarse de la siguiente manera: el sistema de derechos de propiedad adoptados por una sociedad, ofrece un mecanismo para asignar a individuos específicos la autoridad para decidir como pueden ser empleados los recursos en cuestión ¹¹

De acuerdo con lo precedente, los derechos de propiedad de una sociedad determinan , por medio de precios implícitos y explícitos, la manera en que los dividendos y los perjuicios de una decisión sobre el uso y explotación de un bien se asignan entre quien decide y los otros individuos; de esta manera, el sistema de derechos de propiedad coopera en la precisión de la estructura de costos y recompensas de una colectividad. Por consiguiente, el concepto de derechos de propiedad revela importantes implicaciones para el campo de las políticas públicas. Esto porque -lamentablemente- existen numerosos ejemplos de regulaciones que no definen, o definen escasamente estos derechos. Una mala o pobre definición de los derechos de propiedad produce ineficiencia económica, como consecuencia de la alteración de los incentivos que fomentan el trabajo, la productividad, la transferencia de recursos y por ende, el crecimiento económico.

Ejemplos típicos de una escasa definición en los derechos de propiedad son los recursos naturales y/o bienes públicos. Este es el caso de los derechos de propiedad inexistentes en las “aguas internacionales” al uso y explotación de diversas especies marinas. Lo que ocurre en esta situación es la llamada “tragedia de los comunes”, pues al no pertenecer a nadie estas aguas -y por tanto todos-, existen fuertes incentivos para explotar al máximo los recursos naturales de esta zona. De esta forma, todos los individuos tienen grandes incentivos de maximizar su explotación de los recursos marinos, lo que podría originar la extinción de las especies marinas explotadas.

¹²Douglas North. *Op. cit.*, p. 51.

¹³Andrés Roemer. *Op. cit.*, p. 48.

Por el otro lado de la moneda, ejemplos de una buena definición de los derechos de propiedad, son las leyes que protegen los derechos de propiedad intelectual, a través de patentes, que fomentan la creatividad, el desarrollo de nuevos avances y el crecimiento económico. Es decir, el uso de las patentes impide que cualquier avance pueda ser explotado por la totalidad de las personas y fomenta de esta forma el espíritu creativo. De otro modo, qué caso tendría inventar algo, si inmediatamente los beneficios de este descubrimiento serían explotables por alguien que no dedico tiempo, dinero, ni esfuerzo en su realización.

En el caso del presente estudio, el concepto de derechos de propiedad será dirigido hacia la relación financiera entre el Estado y la universidad pública. La cuestión será determinar cuáles son los derechos -en un marco institucional dado-, que poseen cada una de las partes en sus correspondientes papeles de organismo financiador y financiado. Es decir, el punto será determinar las responsabilidades u obligaciones que adquiere la parte beneficiada por el otorgamiento de recursos financieros -la universidad pública- y los medios de control y prerrogativas a las que se hace acreedor la parte otorgante de los mismos -el gobierno-.

1.2.2 Los Costos de Transacción

El concepto de costos de transacción es un poco menos accesible a primera vista que el de los derechos de propiedad, aunque, sin lugar a dudas su valor heurístico no es menos importante. Según Andrés Roemer, dado que este concepto nació en el seno de la teoría monetaria, el nuevo institucionalismo lo caracterizó desde un inicio como el costo por operar en el mercado. En este sentido, Coase define los costos de transacción como "el costo de utilizar el mecanismo de precios"¹⁴, mientras que Demsetz lo define como "el costo de intercambiar títulos de propiedad."¹⁵

¹⁴Ronald H. Coase, "the nature of the firm"*Economica*, 4:1937, p.390. Citado en Andrés Roemer. *Op. cit.*, p.51

¹⁵Harold Demsetz. "The cost of transacting", *Quarterly Journal of Economics*, 82:1968, p. 35. Citado en Andrés Roemer. *Op. cit.*, p. 51.

Si se siguen los supuestos de la Teoría Económica Neoclásica, dentro de una economía bajo equilibrio, lo único necesario para concretar una transacción es el pago del precio del bien. Esto, gracias a que existe información perfecta de los atributos del bien y cero costos de negociación, por lo que una economía bajo estos supuestos, sus costos de transacción son igual a cero. No obstante, los supuestos de una economía en perfecto equilibrio y por consiguiente los costos de transacción cero, son muy difíciles de encontrar en la realidad. De esta forma, los costos totales de una operación, bajo la perspectiva neoinstitucional, dentro del mundo cotidiano deben incluir a los costos de transformación de los insumos de producción más los costos de transacción.

Los costos de transacción se pueden dividir en dos tiempos en función del momento que vive la operación económica: ex-ante y ex-post. Los ex-ante son los denominados costos de medición que engloban a los costos de información, de regulación y de contratación, que tienen como finalidad medir los atributos de los bienes y servicios intercambiados. Los ex-post son los llamados costos de monitoreo que incluyen a los costos de supervisión y de monitoreo, que tienen como objetivo el vigilar que los términos del contrato se cumplan según lo convenido por las partes.

La vinculación teórica de las unidades de análisis mencionadas anteriormente ocurre, por ejemplo, cuando ante presencia de costos excesivos para operar en el mercado, el gobierno decide intervenir con la creación de instituciones que disminuyen los costos de transacción y especifican con mayor claridad los derechos de propiedad de las partes contratantes. De este modo, la calidad normativa gubernamental (bajo un supuesto eficientista), estaría apoyando el crecimiento económico de la sociedad al abatir las trabas y las ineficiencias que malogran el correcto funcionamiento de los distintos mercados existentes en un grupo social determinado.

Por otro lado, ciertamente dentro de todo marco, control o restricción existe siempre la posibilidad de violar su observancia, por lo que del marco institucional emanan castigos a fin de inhibir comportamientos oportunistas. De la efectividad y severidad de los castigos y de la eficacia del monitoreo, dependerá en gran medida la permanencia del orden institucional existente.

A pesar de la importancia que tiene el concepto de los costos de transacción dentro de la teoría del NIE, es conveniente señalar que su uso presenta un importante problema de medición. Por lo mismo, este concepto sólo será rescatado teóricamente en el presente trabajo, limitando su utilización para señalar cualitativamente, las situaciones específicas en que el financiamiento de las entidades universitarias representó un mayor costo ex ante y ex post (o costo menor, en dependencia del marco institucional vigente) para el Estado mexicano.

1.3 Organismos e Instituciones

Una distinción que North considera de suma importancia es la que realiza entre las instituciones y los organismos. Los organismos proporcionan un marco a la vida de sus miembros y los costos que surgen en consecuencia del marco institucional no sólo son consecuencia de ese marco, sino también de los organismos pertenecientes a él, es por tanto, pertinente delinear su diferencia y distinción.

Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas y los jugadores. El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias. Modelar las estrategias y las aptitudes del equipo conforme se va convirtiendo en un proceso separado, diferente del modelamiento de la creación, de la evolución y de las consecuencias de las reglas.¹⁶

Siguiendo este razonamiento, ejemplos de organismos serían: los partidos políticos, el Senado de la República, el Ejecutivo Federal, el CONACYT, la CONAEVA, etcétera... Cada uno de ellos formado por un conjunto de individuos con un fin específico: obtener y mantenerse en el poder, dictaminar las leyes de un país, hacerse cargo de la Administración Pública Federal, fomentar el desarrollo científico y tecnológico de la sociedad, elevar la calidad de la educación superior a través de la figura de la evaluación, etcétera.

¹⁶Douglas North. *Op. cit.*, p. 15.

En consecuencia, las instituciones o reglas del juego formales bajo las cuales actuarían estos organismos serían la Constitución Política, la Ley Federal Electoral, la Ley Federal de Educación Superior y la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, entre otras.

Lo más importante de la distinción entre organismos e instituciones es su estrecha relación dialéctica, pues depende del marco institucional el tipo de organismos que cobran vida y a la vez, estos organismos influyen, a través de su diario accionar, al cambio del marco institucional. Por tanto, ambos son al mismo tiempo producto y productor.

Qué organismos cobren vida y como evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional.¹⁷

A partir de esta disertación, es claro que el estudio pretende delinear la actuación de los principales organismos en presencia de su correspondiente marco institucional. Pero el análisis no es estático, pues tiene la pretensión de mostrar las diferentes posiciones y acciones de los organismos en presencia de cambios en el marco institucional y a su vez, presentar la influencia de los organismos, en su diario proceder, en la transformación del marco institucional.

1.4 El Cambio Institucional

¿Cómo es que cambian las instituciones?; ¿cuál es la fuente del cambio institucional? La fuente de la transformación institucional son los cambios en los precios relativos, pues éstos al modificarse alteran los incentivos de los individuos en la interacción humana. Otra fuente del cambio institucional es la transformación de los gustos o preferencias de los miembros de una sociedad. Ejemplo en la transformación de los precios relativos serían el cambio en la relación de los insumos de producción, a saber, capital, tierra y trabajo. Este es el caso de la transformación de la relación tierra/trabajo ocurrida entre el señor feudal y el siervo en la

¹⁷*Ibidem.*

Europa medieval. Esta transformación ocurrió a raíz de la disminución súbita de la fuerza de trabajo en el siglo XVI en Europa¹⁸ que dio pie al cambio en la relación entre el siervo y el señor terrateniente que a la postre culminaría con el fin del sistema económico del Feudalismo.

No obstante, existen transformaciones institucionales que nada tienen que ver con el cambio en los precios relativos, este el caso del fin de la esclavitud en los Estados Unidos y Europa en el siglo pasado, pues al momento de su prohibición la esclavitud seguía siendo una actividad rentable en términos económicos. Por tanto, no había ocurrido ninguna transformación en los precios relativos. Entonces, ¿por qué terminó la esclavitud? La esclavitud llegó a su fin a causa, principalmente, de la fuerza de las ideas de las personas que se manifestaron en contra de esta actividad. Lo que habría que resaltar, es que esta manifestación de ideas contrarias a la esclavitud representaba un costo relativamente bajo para sus promotores, caso contrario para los dueños de los esclavos, cuyo costo era altísimo y a la postre derivaría en la abolición de esta práctica.¹⁹

El punto central del anterior razonamiento es que las instituciones al reducir el costo que pagan los individuos por manifestar sus ideas e ideologías, hace que éstas se conviertan en puntos importantes del cambio institucional.

Pero ¿cómo distinguir a un verdadero cambio institucional de una mera recontratación en el seno de las normas existentes? El verdadero cambio ocurre cuando, en presencia de una transformación de los precios relativos o en su caso, de las preferencias, existe la percepción de alguna de las partes integrantes del juego institucional, que podría pasarla mejor si se llegará a alterar el orden existente.

¿Qué tan rápido es el cambio institucional? La característica principal del cambio institucional es su incrementalismo. De este modo, más que tratarse de un cambio discontinuo o abrupto,

¹⁸A causa del primer brote de peste negra y a los avances tecnológicos de la maquinaria de guerra que mermaron de forma considerable a la población europea de ese tiempo.

¹⁹Douglas North, *Op. cit.*, p. 112.

el cambio institucional generalmente es lento e incremental. Si ocurriera que el cambio fuera discontinuo, por ejemplo una revolución o una conquista, al final de cuentas este cambio no sería tan abrupto. Esto, porque el peso de las relaciones culturales es tan alto, que la simple reforma de la ley escrita no es suficiente para transformar la situación o problemática que intenta atacar la política o ley deliberada.

Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no sólo conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico.²⁰

Una vez realizado este breve recorrido por los principales postulados teóricos del NIE, es conveniente aclarar la forma en que será utilizado este enfoque teórico en el presente estudio.

En este sentido, esta herramienta de análisis será utilizada para estudiar a las instituciones formales e informales que normaron el financiamiento de la educación universitaria para el periodo de 1970 a 1994. En este punto, es pertinente aclarar y definir algunos conceptos que serán utilizados a lo largo de todo el análisis:

PRIMERO, se entiende por instituciones formales a todos aquellos elementos normativos y programáticos que definen a las fuentes, a los criterios de asignación, a los diferentes usos alternativos de los fondos, etcétera, del financiamiento universitario.

SEGUNDO, se entiende por instituciones informales, a aquellos usos y costumbres consagrados por la práctica, por ejemplo la negociación política que, como se verá más adelante, han sido elementos altamente significativos en la determinación final de los fondos disponibles para el uso de las administraciones universitarias. El análisis de estas dos

²⁰Douglas North. *Op. cit.*, p. 17.

variables tiene como principal preocupación el determinar los diferentes tipos de incentivos que afectaron y afectan el desempeño de las universidades públicas en sus espacios financieros y administrativos, y por su puesto, en sus relaciones con el medio ambiente en general.

TERCERO, por lo que corresponde a las unidades de análisis de los derechos de propiedad y los costos de transacción, éstas serán utilizadas para especificar la actuación eficiente o no, de los mecanismos y criterios de asignación presupuestal utilizados en la dotación gubernamental. Este traslado de la teoría a la práctica se hace en atención no a un criterio económico sino a uno de calidad educativa, producto final de un sistema con derechos de propiedad bien definidos y costos de transacción (costos de información y evaluación) bajos.

POR ÚLTIMO, el cambio en el marco institucional será analizado a través de las modificaciones en las limitaciones formales; por ejemplo en las respectivas promulgaciones de la Ley General de Educación y la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, pero también, a través de los sucesos nacionales de gran relevancia, como la crisis económica de 1982, que afectaron las preferencias y los precios relativos de la negociación del financiamiento universitario, y que posibilitó una transformación substancial del marco institucional y por ende, afectó el desempeño de las universidades públicas.

2. Descripción del Subsistema de Educación Universitaria

A continuación, se presenta una descripción general del sistema educativo mexicano, y en especial del subsistema universitario, con el propósito de identificar a los principales organismos y reglas institucionales conformantes de nuestro objeto de estudio.

El sistema educativo mexicano está conformado por tres niveles: la educación básica (1 año no obligatorio de preescolar, 6 años de primaria y 3 años de secundaria), la educación media (que comprende al bachillerato, o estudios correspondientes, y los estudios técnicos-profesionales con una duración de 3 años) y la educación superior, en cuya área de competencia se incluye a la educación universitaria, a la tecnológica y a la normal que se incorporó a este subsistema a partir de 1964.

El crecimiento y desarrollo del sistema educativo mexicano por nivel educativo tiene el inicio de su despegue en la década de los cincuenta. En lo que corresponde al *nivel básico*, su matrícula en 1950 era de 3 millones 181 mil 979 alumnos, para la década siguiente, este número aumentó a 5 millones 807 mil 236. El crecimiento de este nivel se mantendría constante hasta la década de los 80 con una matrícula total de 18 millones 771 mil 800 estudiantes y en 1990 esta cifra aumentaría en un 8.88 por ciento, colocándose la población total atendida en este nivel en los 21 millones 325 mil 832 estudiantes.

Por lo que corresponde al nivel *medio*, el despegue de su matrícula ocurrió en el decenio de los cincuenta, pasando de una población estudiantil atendida de 37 mil 329, en 1950, a 106 mil 200 alumnos en 1960. El decenio de los sesenta fue cuando más creció la matrícula de este nivel con una tasa media de crecimiento del orden del 13 por ciento (1 millón 490 mil 600 alumnos en 1970). La tendencia creciente de la matrícula continuaría durante la década de los setenta (1 millón 512 mil 600 estudiantes en 1980) y en 1990 esta cifra aumentaría alrededor del 46 por ciento, situándose en 2 millones 209 mil 507 el número de estudiantes atendidos.

En el caso del *nivel superior*, este sector experimentó su primer impulso de crecimiento en la década de los cincuenta. En 1950 la población de este nivel era apenas de 29 mil 892 estudiantes, lo que representaba el 1.4 por ciento de los jóvenes entre 20 y 24 años. La situación se transformó dramáticamente para 1970 septuplicándose la población atendida; en ese año se registraron 252 mil 200 estudiantes, es decir, el 7.7 por ciento de cobertura de la demanda potencial. En 1980 la matrícula llegó a la cifra de 811 mil 300 alumnos (una cobertura del 16.88 por ciento de la demanda potencial). En 1990, el número fue de 1 millón 97 mil 141 y la tasa de cobertura fue un poco más del 17 por ciento.¹

Los últimos datos disponibles están ilustrados en el cuadro 1, que muestra la distribución de la matrícula por nivel educativo y el respectivo peso relativo de cada nivel en el sistema educativo para el año de 1994.

Cuadro 1		
MATRÍCULA POR NIVEL EDUCATIVO 1994		
NIVEL	ALUMNOS (miles)	%
<i>Preescolar</i>	2980 00	11.56
<i>Primaria</i>	14469 40	56.11
<i>Capacitación para el Trabajo</i>	391.00	1.52
<i>Secundaria</i>	4341.90	16.84
<i>Profesional Medio (técnico)</i>	406.50	1.58
<i>Medía Superior (bachillerato)</i>	1837.60	7.13
<i>Normal (licenciatura)</i>	121.00	0.47
<i>Licenciatura Universitaria y Tecnológica</i>	1183.1	4.59
<i>Posgrado</i>	54.90	0.21
<i>Especialización</i>	17.60	0.07
<i>Maestría</i>	34.20	0.13
<i>Doctorado</i>	3.10	0.01
Total Nacional	25785.40	100.00

Fuente: ANUIES, anuario estadístico, 1994, p 3.

¹Para una visión más global de los datos presentados anteriormente ver el Cuadro 8 del Anexo Estadístico.

2.1 Componentes, Estructura y Funcionamiento del Subsistema de Educación Universitaria

Como ya se señaló, el Sistema de Educación Superior está conformado por los subsistemas universitario, tecnológico y normal.² Entre sus principales funciones y atributos se encuentra que:

Las instituciones pertenecientes al sistema realizan las funciones sustantivas de docencia, investigación y extensión de la cultura y de los servicios. Asimismo llevan a cabo acciones de evaluación y planeación, normatividad, administración, financiamiento y vinculación con los sectores social y productivo en apoyo a las funciones básicas. La educación superior mexicana, al igual que otros sistemas de educación de nivel avanzado, enfatiza tres áreas de educación superior: la científica, la tecnológica y la humanística.³

Entrando más en materia, encontramos que el subsistema universitario⁴, de acuerdo con el Sistema Nacional de Información de las Instituciones de Educación Superior (SINIES), para el año de 1994 estaba conformado por 130 instituciones. De ellas, 41 eran públicas y 89 particulares. Del total de estas instituciones 29 ofrecían especialidades, 26 estudios de maestría y 14 de doctorado.

Un punto a aclarar, es que no obstante el mayor número de universidades privadas, la universidad pública atendió a un poco más de las tres cuartas partes del total de la matrícula. Para 1995, el número de alumnos que asistió a las escuelas públicas fue de 942 mil 862 (el 77.4 por ciento del total). En tanto, el alumnado que asistió a las escuelas privadas fue el restante 22.6 por ciento (274 mil 569 alumnos), tal y como lo ilustra la gráfica 1.

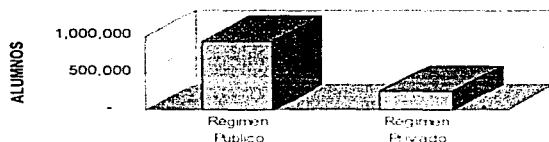
²Aunque debe reconocerse la existencia de otro tipo de instituciones públicas de educación superior y nivel especializado como lo son las escuelas náuticas dependientes de la Secretaría de Marina, las escuelas militares dependientes de la Secretaría de Defensa Nacional y las escuelas de artes, pertenecientes al Instituto Nacional de Bellas Artes.

³Carlos Pallán, Romualdo López *et al.* La educación superior en México, 2a ed. ANUIES, México, 1995 (Temas de hoy en la educación superior, 1), p.22.

⁴El órgano estatal encargado del desarrollo de este subsistema es la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), la cual depende directamente de la SEP.

Gráfica 1

**POBLACIÓN ESCOLAR DE LICENCIATURA POR RÉGIMEN,
1994**



Una vez elaborado el marco general de referencia del subsistema de educación superior, es conveniente explicitar las partes integrantes del subsistema universitario a saber: las universidades públicas autónomas y no autónomas y sus contrapartes privadas.

2.1.1 Las Universidades Públicas

Por universidades públicas, se entienden aquellos organismos creados a partir de un decreto federal o estatal, cuyo atributo más importante es su capacidad para conferir grados o títulos que autorizan a sus estudiantes a ejercer una determinada profesión en nuestro país.

2.1.1.1 Las Universidades Públicas Autónomas

Dentro del universo de las universidades públicas las hay autónomas y no autónomas. La característica distintiva de las primeras es que son organismos creados por Ley, la cual les confiere su autonomía, emanada del Congreso de la Unión o los congresos de los estados. Son órganos descentralizados de la Secretaría de Educación Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con capacidad para designar a sus propias autoridades y determinar sus planes y programas de estudio.

2.1.1.2 Las Universidades Públicas No Autónomas

Por otro lado, las universidades no autónomas, pueden dividirse en dos tipos: universidades públicas estatales e instituciones dependientes del Estado. En cuanto a las primeras, son creadas por los congresos de los estados y aunque cuentan con personalidad jurídica propia, el gobierno del estado es quien designa a sus autoridades universitarias. No obstante esto, por lo general estas universidades son libres para determinar sus planes y programas académicos.

En cuanto a las instituciones dependientes del Estado, como su nombre lo dice, son universidades creadas por el Estado, sus autoridades pueden ser designadas por el poder Ejecutivo Federal, o en su caso, por el Poder Ejecutivo Estatal. Su dependencia hacia estas instancias de gobierno no es sólo referente a la cuestión financiera, sino que se expande en la determinación del modelo administrativo, de los planes y de los programas de estudio. En el caso de las universidades dependientes de la Federación, la supeditación se establece a través de la Secretaría de Educación Pública, aunque debe señalarse que otras Secretarías de Estado también pueden tener este vínculo, como son los casos del Colegio Militar, que depende de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Escuela Naval Militar que depende de la Secretaría de Marina.

2.1.2 Las Universidades Privadas

El surgimiento de las universidades privadas en nuestro país es fundamentalmente un suceso del presente siglo generado como consecuencia de diferentes conflictos entre diversos grupos regionales y el gobierno federal.⁵ Para poder operar, estas universidades reciben el reconocimiento de validez oficial de sus estudios directamente de la Secretaría de Educación Pública o bien, a través de los gobiernos de los estados o por organismos descentralizados del estado. Por último, este tipo de establecimiento es totalmente autosuficiente en cuanto al financiamiento de sus actividades, destacando como su principal fuente de financiamiento el cobro de derecho de matrícula a sus estudiantes.

⁵Juan de Dios González Ibarra. Diagnóstico y prospectiva de la educación superior en México. UAM-H. Cámara de Diputados, México, 1994, p. 46.

2.1.2.1 Escuelas Universitarias Libres

Dentro de la tipificación de universidad, existe una minoría de organismos que destacan por tener una autonomía completa tanto en el terreno financiero como académico. Este tipo de universidades se les conoce con el nombre de "escuelas universitarias libres" y se caracterizan porque son organismos privados o públicos con reconocimiento de validez oficial de sus estudios mediante acuerdo expreso del Presidente de la República.⁶ De esta forma, este tipo de instituciones tienen la facultad de expedir grados académicos con validez oficial. Cabe agregar, que se incluye esta clasificación dentro del presente apartado, debido a que dentro de él tienen cabida organismos difíciles de caracterizar dentro de una esfera puramente privada o puramente pública como es el caso del Colegio de México.

2.2 Elementos Normativos y Jurídicos de la Educación Superior

Los elementos normativos (en su gran mayoría instituciones formales) que dan forma y condicionan el desarrollo del sistema pueden clasificarse en tres tipos: los ordenamientos propiamente jurídicos; los planes, programas, políticas y lineamientos para el desarrollo del sistema; y finalmente, las orientaciones de tipo filosófico y cultural con el que cada institución en particular cuenta.⁷

2.2.1 Los Ordenamientos Jurídicos⁸

Con el propósito de proporcionar una visión general sobre el marco institucional formal, a continuación se presenta en forma breve los cambios más relevantes en el terreno legal (instituciones formales) durante el periodo de 1970 a 1994. Para este efecto, el marco institucional formal será presentado de manera jerárquica, yendo de lo general a lo particular.

⁶Normado esto, por el Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos por Escuelas Universitarias Libres, del 26 de junio de 1940.

⁷Carlos Pallán, Romualdo López *et al.* *Op. cit.*, p.25 y 26.

⁸Cabe mencionar que otros elementos normativos de los establecimientos de educación superior no tratados en este apartado son los correspondientes a su ámbito interno como lo son: su Ley Orgánica, sus estatutos generales, sus reglamentos, su contrato colectivo de trabajo y diversas disposiciones internas. Entre la información que proporcionan estas instancias internas son el carácter público o privado, federal o estatal, centralizado o descentralizado, y autónomo o no autónomo de cada organismo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ni duda cabe que uno de los artículos que mejor encarnan los ideales revolucionarios de justicia social es el artículo tercero constitucional. Este artículo desde su promulgación en la Constitución de 1917 ha sufrido diversas reformas. A continuación se presenta una breve sinopsis de cada una de ellas:

La primera reforma al artículo tercero constitucional ocurrió en 1934 bajo la administración del entonces Presidente Lázaro Cárdenas. Dentro de los puntos más destacados de este proceso reformador se encuentran la conceptualización socialista de la educación impartida por el Estado y la secularización y obligatoriedad de la educación básica. Estos cambios al texto original, provocaron un patente desagrado entre el clero nacional, tradicionalmente el encargado de impartir la educación básica desde los tiempos de la Colonia, quien se opuso y se resistió a la aplicación de esta reforma constitucional contraria a sus intereses económicos y religiosos.

La segunda reforma al artículo tercero ocurrió en 1946. Su rasgo más notable fue la supresión del elemento ideológico de la reforma anterior, al eliminar el carácter de socialista de la educación impartida por el Estado (aunque se reforzó el carácter laico y nacional de la misma) que tanto escozor había causado entre los miembros del clero nacional.

En 1980 tuvo lugar la tercera reforma a este artículo con la adición, en aquella fecha, de la fracción VIII⁹, que a la letra decía:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de autogobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio.

⁹Con las modificaciones subsecuentes esta fracción pasó a ser la VII.

Entre los diversos efectos producto de esta reforma se destaca el debilitamiento del movimiento sindical universitario de mediados y finales de los setenta, que se había convertido en un elemento de presión definitorio en el proceso de asignación presupuestal a las universidades. Con la adición de la citada fracción, el Estado confería claramente el control de la administración escolar a los niveles directivos de las universidades públicas, dejando fuera de la jugada a las dirigencias sindicales que buscaron tener injerencia en esos rubros, y que al no obtenerlo, perdieron fuerza e influencia.¹⁰

La cuarta reforma a este artículo fue publicada el 28 de enero de 1992. Esta reforma derogó la antigua prohibición que excluía a los miembros de cualquier corporación religiosa a tomar parte en forma alguna dentro de los planteles de educación primaria, secundaria, normal o destinada a la educación de obreros y campesinos. Con lo anterior terminó un añejo antagonismo entre la Iglesia y el Estado mexicano y se dio inició a un nuevo tipo de relaciones que a la postre derivarían en el establecimiento de relaciones diplomáticas entre la Santa Sede y nuestro país.

La quinta reforma al artículo tercero ocurrió en 1993. El punto más publicitado de esta reforma fue la extensión de la educación básica hasta la secundaria. No obstante este importante aporte al desarrollo social, para efectos de este trabajo la contribución más importante de esta reforma fue la distinción realizada entre impartir, atender, promover y apoyar la educación (fracciones IV y V).

Con esta aclaración, se estableció que la única educación impartida por el Estado (y por tanto gratuita) serían la primaria y la secundaria. Este hecho dejó la puerta abierta al establecimiento de colegiaturas en las universidades públicas que por mucho tiempo se vieron impedidas a ello a causa de una interpretación errónea del artículo tercero.¹¹

¹⁰Este punto será tratado con más detalle en el capítulo 3.

¹¹Este punto será tratado con más detalle en el capítulo 4.

Al revisar el carácter y las implicaciones de cada uno de los momentos reformadores del artículo tercero constitucional, se encuentra que en materia de financiamiento hubo dos instantes definitorios: la reforma de 1980 y la de 1993. La primera, desactivo un movimiento sindical beligerante, con gran incidencia en la asignación presupuestal a causa de su potencial de desorden. La segunda, aclaró el carácter activo, aunque no necesariamente obligatorio ni exclusivo, del gobierno federal en el financiamiento de los establecimientos de educación superior; de esta forma, las autoridades universitarias quedaron en libertad para allegarse fuentes alternas de financiamiento. En síntesis, las dos reformas representaron cambios significativos en el marco institucional del devenir financiero universitario, cambios que en capítulos subsecuentes serán tratados más a detalle.

Ley para la Coordinación de la Educación Superior

El 29 de diciembre de 1978 se publicó la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. La promulgación de esta Ley proporcionó el marco jurídico específico al ramo de la educación superior, normando su desarrollo y planeación. Entre los aspectos más destacados referentes al financiamiento destacan:

- Se define que la asignación de recursos públicos a los establecimientos de educación superior se hará en función de las necesidades detectadas en los planes, programas, proyectos y gastos de operación de cada organismo en particular. Es decir, conlleva un trabajo administrativo de planeación interna a cargo de cada establecimiento en particular el justificar el nivel de financiamiento requerido.
- Se aclara que en la decisión de la asignación de los recursos federales no será tomado en cuenta otro criterio que no sea el educativo. Con este apartado, la Ley trata de dar por terminado la tradición de componendas y arreglos informales en la definición del financiamiento otorgado a cada establecimiento de educación superior.
- Se especifica que los recursos que la federación otorgue serán de dos tipos: ordinarios y extraordinarios.

- Se determina que los recursos proporcionados por la federación a los establecimientos de educación superior sólo podrán ser aplicados para los fines específicos para los cuales hayan sido asignados. Eso implicó dos situaciones. Primero, la búsqueda de que los fondos proporcionados no fueran dilapidados o mal utilizados. Segundo, una gran inflexibilidad en la aplicación de los fondos, pues los establecimientos se vieron incapacitados a invertir libremente sus recursos.

En términos sintéticos, la promulgación de esta Ley significó el primer intento por otorgar cierta racionalidad al otorgamiento de recursos públicos a los establecimientos de educación superior.¹² No obstante, debido a la gran generalidad de sus postulados, pero sobre todo a la ausencia de criterios concretos, cuantificables y claros, el avance en institucionalización formal del proceso de financiamiento a estos organismos fue marginal.

Ley General de Educación

El 13 de julio de 1993 apareció en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de la Educación que vino a abrogar a la Ley Federal de Educación de 1973. Esta Ley, al ser la reglamentaria al artículo tercero, establece en términos generales, la naturaleza, los fines, los medios y las condiciones de operación de la educación en general. En el aspecto referente al financiamiento a la educación superior se destaca:

- Se aclara que únicamente la educación que imparta el Estado (la primaria y la secundaria) será gratuita. Este punto puso más en claro la reforma del artículo tercero del mismo año.
- Se establece que el Estado también promoverá -mediante apoyos financieros o cualquier otro medio- todos los tipos educativos, incluyendo a la educación superior.
- Se definen a las distintas autoridades educativas a saber: la autoridad federal es la Secretaría de Educación Pública, la autoridad local es el jefe del ejecutivo en cada estado y la autoridad municipal corresponderá al ayuntamiento de cada municipio.

¹²Hay que mencionar que la Ley Federal de Educación, promulgada en 1973, en ningún momento se preocupó por siquiera mencionar el tema del financiamiento a la educación superior.

- Se instituye la prohibición en la transferencia de los recursos de origen público destinados a la educación hacia otra aplicación que no sea la educativa.
- Se establece la figura de la evaluación de los resultados obtenidos por los establecimientos educativos. La evaluación será permanente y sistemática, cuyos resultados serán tomados como base en la decisión de las autoridades educativas. Este apartado deja entrever, entre otros diversos aspectos, la voluntad oficial de otorgar el financiamiento en función de resultados específicos.
- Se señala que los resultados obtenidos en los ejercicios evaluatorios desarrollados deberán ser dados a conocer a la sociedad en general.

Esta Ley reafirmó el espíritu de la reforma del artículo tercero de 1993 de dejar la opción abierta a otras fuentes de financiamiento, de introducir criterios más cuantitativos (evaluación) en la determinación de asignación de los recursos públicos a los establecimientos de educación superior y en general, proporcionó más certidumbre, más institucionalidad formal, a los mecanismos de financiamiento de estos organismos.

2.2.2 Las Políticas y Lineamientos para el Desarrollo Educativo en México

En términos generales, estas instancias se caracterizan por integrar a su interior las políticas y lineamientos que darán forma a la acción concreta del gobierno en funciones; aunque no debe olvidarse su rol no obligatorio y meramente indicativo. En el caso de México, esta práctica empezó a instrumentarse a nivel nacional a partir del sexenio de José López Portillo con el llamado Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

A continuación, se presentan cada uno de los esfuerzos planificadores durante el periodo de 1982 a 1995, con el propósito de ilustrar los diferentes enfoques otorgados al financiamiento de la educación universitaria en los correspondientes periodos de gobierno.

- **Plan Global de Desarrollo 1980-1982.**

El elemento más notorio de este primer esfuerzo planificador a nivel nacional, fue la exclusión del sector de la educación superior de los programas prioritarios en materia educativa propuestos por el gobierno de José López Portillo. Efectivamente, los programas prioritarios de ese sexenio contemplaban utilizar más de las tres cuartas partes del presupuesto educativo en "ampliar y conservar la infraestructura física", "asegurar la educación básica a toda la población" -con la intención de ampliarla a diez años de estudio-, "vincular la educación básica y terminal con el sistema productivo de bienes y servicios socialmente necesarios" y "elevar la calidad y la formación profesional del magisterio" de tal suerte que, dentro de la agenda de gobierno de corte indicativo, la cuestión de los establecimientos de educación superior era un asunto de segunda relevancia, por tanto, el asunto del financiamiento ni siquiera prefiguró en la mirada de los hacedores de política pública.

- **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**

A diferencia del sexenio anterior, el Plan de gobierno de Miguel de la Madrid no sólo incluyó al subsector de la educación superior dentro de las grandes prioridades a atender en materia educativa sino, además, realizó un análisis correcto de los dos principales problemas que aquejaban a este subsistema: el crecimiento desordenado y explosivo de su matrícula escolar, y la carencia de patrones claros de asignación presupuestal.

Más allá de la retórica gubernamental que señalaba el incumplimiento de los grandes objetivos sociales conferidos a la educación superior, el gobierno reconoció la necesidad de propiciar el crecimiento equilibrado y sobre todo, ordenado de la matrícula de la educación media superior y superior, y el otorgamiento del financiamiento a estos organismos a partir de criterios de calidad y eficiencia. De esta forma, el gobierno anunció -desde una posición indicativa- el fin del gran crecimiento indiscriminado de la matrícula universitaria iniciado en los años setenta y el principio de un nuevo tipo de relación económica entre los establecimientos de educación superior y el gobierno.

- **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**

Aunque el énfasis del programa de gobierno de Salinas de Gortari estaba claramente encaminado hacia la educación básica, la descentralización y la modernización educativa; la educación superior no dejó de tener un lugar especial dentro de la agenda de las políticas públicas. De esta forma, para este sector se reconoció la necesidad de mejorar su calidad y ampliar su oferta, en el marco de una modernización integral del sistema educativo acorde con las necesidades del país. Este programa, en términos generales, es demasiado parco en relación a las perspectivas gubernamentales en educación superior. Un ejemplo de esto es la nula mención sobre la relación financiera entre el gobierno y las universidades. Esta situación, haría pensar que esta relación no sufriría mayores transformaciones y seguiría enfrascada en su tradicional dinámica incremental de los años anteriores; nada más alejado a la realidad, pues como se mostrará en el capítulo cuatro, este sexenio significó un cambio significativo en el marco institucional normativo del financiamiento a las universidades públicas.

- **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

El análisis de este programa de gobierno obedece a un esfuerzo prospectivo sobre lo que puede esperarse de la presente administración en materia de financiamiento de educación superior, dado que en los límites de este trabajo no está contemplado su estudio a causa de la falta de información reciente.

Este programa marca como algunos de los objetivos a desarrollar por la administración del presidente Ernesto Zedillo, el incrementar los recursos públicos destinados a la educación superior y promover la diversificación de las fuentes de financiamiento, tales como la prestación de servicios, apoyos de egresados y participación de los estudiantes (colegiaturas). Otro punto nodal dentro de esta estrategia, es el fomento de la competencia entre las universidades por la obtención de recursos públicos -aunque no se diga el cómo- y finalmente, la promoción del establecimiento de sistemas de administrativos, contables y financieros más eficientes, eficaces y transparentes al interior de los organismos universitarios.

2.2.3 Valores y Apreciaciones Subjetivas

Finalmente, encontramos como otra importante fuente orientadora de los organismos de educación superior *a toda esa cauda de valores y apreciaciones subjetivas* que cada establecimiento guarda en su interior. Entre otras cuestiones, estas apreciaciones subjetivas y valorativas hacen referencia a la concepción de misión, a la idea de sociedad, de hombre, de cultura y conocimiento que cada universidad sostiene en sus bases ideológicas y que en una buena medida conceptualiza de manera abstracta el deber ser del establecimiento en la relación con su entorno. Esta perspectiva, en si misma guarda un gran valor y significado, pero debido a los alcances de la presente investigación no será tratada más a detalle.

2.3 Consideraciones de Capítulo

Elaborando una síntesis en frío del influjo de las instituciones formales dentro del subsistema de educación universitario mexicano, es posible afirmar que éste promueve la participación financiera del Estado dentro de la educación superior. Asimismo, fomenta la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento y la elevación de la calidad educativa a través de mecanismos de evaluación.

Pero la situación no es tan halagüeña como podría pensarse en un primer momento. Existen problemas importantes ligados a la laxitud en la definición de las variables deseadas: como el autofinanciamiento, la calidad y la evaluación, que han provocado que el marco institucional formal cuente con una serie importante de incongruencias y debilidades que han impedido la operatividad total de las reglas formales y de los objetivos programáticos.

En este sentido, este capítulo no es más que un primer acercamiento, una invitación a la búsqueda de las variables explicativas del funcionamiento del marco institucional bajo el cual funciona el subsistema universitario en el aspecto de su financiamiento. Por tanto, lo expuesto anteriormente no es sino una fotografía parcial del marco institucional vigente debido a que no se han explicado los procesos y las transformaciones ocurridas a lo largo de los años que han

derivado en la conformación del marco institucional actual. Tampoco se ha definido aún, el papel de los actores institucionales durante este proceso, ni se ha señalado qué tan rápido ha sido este cambio, ni mucho menos cuáles son los desafíos que depara el futuro..... De esta forma, este capítulo más que arrojar implicaciones sobre el marco institucional vigente, abre la agenda del trabajo a realizar durante los siguientes capítulos.

3. Los Años Setenta: La Expansión y La Racionalización

En el capítulo anterior se mostró la fotografía estática del subsistema de educación universitario; se señaló su marco jurídico y su marco programático; y se dejaron pendientes la presentación de las variables explicativas del funcionamiento del marco institucional relativo al financiamiento de este subsistema. Asimismo, quedaron aplazados la ilustración de los procesos y las transformaciones ocurridas en este marco, el papel de los actores inmiscuidos en el juego institucional y los elementos disparadores de su cambio y permanencia.

El presente capítulo, tiene la pretensión de abordar al menos una parte de la agenda pendiente. Para este propósito, se incluye el análisis de los periodos de gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1971-1976) y José López Portillo (1977-1982).

El objetivo de la primera parte del presente capítulo, es el presentar las condicionantes institucionales, estructurales y los incentivos del subsistema de educación universitaria que propiciaron su expansión bajo el gobierno de Luis Echeverría, así como observar la actitud gubernamental ante este fenómeno a partir de las decisiones de política pública que se tomaron durante este sexenio.

Por su parte, el cometido del segundo apartado es el mostrar el inicio del agotamiento de la expansión universitaria como resultado de las políticas implementadas por los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo.

La parte substancial de esta segunda parte, es la ilustración del énfasis planificador del gobierno de José López Portillo, a partir del cual se trató de transformar los patrones de asignación de los recursos públicos y los incentivos generados en el sector universitario.

3.1 El gobierno de Luis Echeverría: La Expansión Universitaria

El inicio de la década de los setenta estuvo marcado por la huella del movimiento estudiantil del 68. Movimiento encabezado por los hijos del desarrollo del proyecto revolucionario, que cuestionaron la característica autoritaria y corporativa del régimen y al modelo económico adoptado desde fines de la Segunda Guerra Mundial que había acentuado la distribución desigual de la riqueza y se había mostrado incapaz para dotar de empleos suficientes a una población en constante crecimiento.¹

En este contexto, el gobierno del Presidente Luis Echeverría se encontró ante las opciones de mantener de manera inmaculada las características autoritarias del sistema u optar por una apertura democrática del mismo. Al final de cuentas, lo que prevaleció tanto en el discurso como en las acciones de gobierno del Presidente Echeverría fue una apertura incremental del régimen.

En términos generales, el gobierno de Luis Echeverría cambió la estrategia de represión por la de cooptación: muestra de ello fue, entre otros aspectos, la permisividad en la formación de agrupaciones de izquierda como los partidos Mexicano de los Trabajadores y Socialista de los trabajadores; el poner en libertad a la mayoría de las personas encarceladas por su relación con los sucesos del 68; el acercamiento oficial con los más destacados intelectuales del país; y el más relevante para nuestro estudio: el incremento sustantivo en la dotación de recursos a las universidades públicas.²

Prueba de este apoyo a la educación universitaria fue la asombrosa expansión que este sector experimentó durante el sexenio de Luis Echeverría. Durante este periodo, el presupuesto asignado a las universidades, así como el número de estudiantes inscritos en este nivel, observaron una tendencia constante de crecimiento.

¹Lorenzo Meyer. "El último decenio: años de crisis, años de oportunidad", en Daniel Cosío Villegas *et al.* Historia mínima de México, el Colegio de México, México, 1973, pp. 167-171.

²*Ibidem.*

Para muestra basta un botón: de 1971 a 1976, la matrícula en el nivel de licenciatura observó una tasa de crecimiento medio del orden del 13.31 por ciento. Traduciendo esto a números absolutos, se tiene que en tan sólo en seis años, la matrícula del subsistema universitario paso de 256 mil 752 estudiantes a 545 mil 182 (cuadro 2).³

**Crecimiento de la Matrícula Universitaria,
1971-1976**

<i>Año</i>	<i>Número de estudiantes</i>	<i>Tasa de crecimiento medio</i>
1971	256,752	13.31%
1976	545,182	

Elaborado con base en los datos del cuadro 2 del anexo estadístico

En cuanto a los montos del financiamiento público, la otra variable relevante en el estudio, es remarcable el crecimiento observado durante este sexenio, observándose una tasa de crecimiento medio del orden del 21.23 por ciento (cuadro 3). Esto implicó que en tan sólo seis años se triplicaran los montos recibidos por las universidades públicas que pasaron de 4.15 a 13.18 millones de pesos.⁴

**Comportamiento del Financiamiento Federal
a las Universidades Públicas, 1971-1976**

<i>Año</i>	<i>Subsidio federal a las universidades públicas (millones de nuevos pesos 1978=100)</i>	<i>Tasa de crecimiento medio</i>
1971	4.15	21.23%
1976	13.18	

Elaborado con base en los datos del cuadro 3 del anexo estadístico

³ A partir de este momento, todos los cuadros que se indiquen entre parentesis aparecerán en el anexo estadístico. Los cuadros resumen que se presentan en el texto estan elaborados a partir de los datos contenidos en éstos. En este punto es pertinente elaborar una nota metodologica aclaratoria: la razón por la cual se decidió presentar dos tipos de cuadros (uno presente en el cuerpo y el otro en el anexo) obedece por un lado, a la búsqueda de mantener la visión global del periodo de estudio, función a cargo de los cuadros del anexo estadístico, y por el otro, a la necesidad de ilustrar el momento coyuntural de cada sexenio, tarea encomendada a los cuadros resumen.

⁴Se trata de millones de nuevos pesos a precios constantes de 1980. En lo sucesivo todas las cifras manejadas estarán deflactadas sobre esta base.

Por otro lado, un caso particular que ejemplifica el aumento en la participación de los recursos públicos en el financiamiento de los establecimientos de educación superior es el de las universidades estatales. En el caso de estas universidades sus ingresos por fuente de subsidio público, que en 1971 representaban el 82 por ciento de sus ingresos, para 1976 habían aumentado hasta representar el 91.82 por ciento del total de sus percepciones. Asimismo, se encuentra que a partir de 1972 el financiamiento otorgado por la Federación pasó a convertirse en la principal fuente de ingreso de éstas,⁵ con una notable tasa de crecimiento del orden del 248 por ciento (cuadro 4), rompiéndose de esta forma, con el predominio del subsidio estatal como la principal fuente de ingresos y consolidándose la tendencia a la baja de los ingresos propios.

*Valores Porcentuales de las Fuentes de Financiamiento
de las Universidades Estatales, 1971-1976*

Año	Subsidio federal	Subsidio estatal	Total Subsidio Público	Ingresos Propios
1971	23.20%	58.80%	82%	18%
1976	53.60%	38.22%	91.82%	8.18%

Elaborado con base en los datos del cuadro 4 del anexo estadístico

3.1.1 El Por Qué de la Expansión

De los párrafos anteriores se desprenden dos fenómenos interesantes: primero, un incremento importante en la matrícula universitaria y segundo, un crecimiento continuo de los recursos presupuestales disponibles para estos organismos, ambas tendencias, con tasas importantes de crecimiento. ¿Cuál es la justificación de este comportamiento?

Para dar respuesta a estas cuestiones el camino que propongo, es abordar por separado las dos principales variables de la expansión universitaria manejadas

⁵En el periodo que va de 1972 a 1980, los ingresos provenientes de la federación representaron más del cincuenta por ciento en promedio del total de los ingresos de las universidades públicas estatales.

hasta este momento (el crecimiento en la población escolar atendida y el crecimiento de los montos presupuestales asignados) a fin de analizar sus causas y determinantes, y de este modo contar con una mejor explicación del conjunto.

En este sentido, en términos sintéticos la tendencia estable en el ingreso de estos establecimientos a nivel sistema y el crecimiento de la matrícula se explican por cuatro fenómenos:

1. Por la política de incrementos presupuestales.
2. Por el financiamiento público en función del número de estudiantes de los establecimientos.
3. Por la tendencia histórica creciente de la población en general y del grupo de edad de 20 a 24 años en particular, en conjunción con el aumento en la capacidad de absorción y egreso de los niveles educativos antecedentes a la educación universitaria; y
4. Por el ambiente coyuntural propicio de la apertura democrática del gobierno de Luis Echeverría.

La política de incrementos presupuestales

La política de incrementos presupuestales se fundamentó en la institución informal de asignación de recursos a partir del presupuesto ejercido el año anterior inmediato. Esto era así, a causa de la ausencia, o inoperatividad, de mecanismos institucionales formales, situación que se reflejó en la inercia de la dotación de recursos y en la carencia de evaluación o de otros mecanismos formales alternativos.

(...) Las cuestiones de financiamiento y de relación estrictamente política con las universidades se resolvían en el contacto directo entre los rectores y el Secretario del ramo en el gobierno federal (...).⁶

⁶Rollin Kent. *Políticas de educación superior en México, 1970 a 1994: ¿Hacia una nueva supervisión estatal?*, tesis doctoral, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, 1995, p.103.

Dada la inexistencia de procedimientos regulares y sistematizados para evaluar las peticiones de las universidades, el gobierno estaba impedido para elaborar un juicio con fundamento de las asignaciones otorgadas. La institución informal de asignación creciente produjo que la universidad pública descuidara sus órganos especializados en materia financiera, pues su conocimiento técnico especializado para elaborar y aplicar su presupuesto resultaban irrelevantes en el contexto de unos derechos de propiedad pobremente definidos que daban a la universidad una gran libertad en la utilización de los recursos recabados y que por el otro lado, dejaban al gobierno como un mero abastecedor, sin capacidad real para exigir determinados resultados o productos, pues la institución de la autonomía universitaria dejaba pocos resquicios para que el gobierno pudiera implementar una política coactiva en la dotación de los recursos. Esta situación condujo a una creciente dependencia de las universidades al financiamiento público, debido a que la certeza de un financiamiento creciente desincentivo a las universidades para diversificar sus fuentes de financiamiento. Este es el caso de las universidades estatales que vieron retroceder en forma substancial la captación de sus recursos propios: en 1970 los ingresos propios de las universidades estatales representaron alrededor del 20 por ciento de sus ingresos totales, para 1976, esta proporción disminuyó a tan sólo el 8 por ciento (cuadro 4). Por tanto, la época de la gran expansión marco el inicio de la tendencia a la baja de los ingresos propios de estas universidades, situación que hasta la fecha no ha podido ser revertida.

El financiamiento en función del número de estudiantes

La otra institución informal bajo la cual se estableció el financiamiento gubernamental de cada universidad, fue el financiamiento en función del número de estudiantes con el que cada escuela contaba. En este sentido, si un organismo buscaba aumentar los recursos disponibles para su gestión, o simplemente quería mantener su nivel real de ingresos, la vía lógica, la que se estaba fomentando, era elevar (a veces de forma artificial e ilícita) la población estudiantil atendida. En este sentido, el criterio fundamental que explicó la asignación presupuestal a las universidades públicas en ese tiempo fue el incremento global en el número de estudiantes atendidos. Según un estudio de Levy, este criterio explicó el 85 por ciento del crecimiento del subsidio federal y el 91 por ciento de los ingresos totales

de las universidades estatales.⁷ Esta situación generó que el crecimiento de la matrícula fuera desordenado y carente de un enfoque prospectivo.⁸ Este hecho llevó a que la expansión de la matrícula se regulara a partir de los designios de la demanda social y creó el incentivo para que el sistema se expandiera de la forma en que lo hizo. Así la consigna fue "crecer a toda costa", dejando de lado los cambios cualitativos o el impulso de las carreras más necesarias para el país.

Las Cuestiones Estructurales

El importante crecimiento de la demanda por educación superior a inicio de los setenta también debe su origen al aumento poblacional nacional que inició un pujante crecimiento a partir de los años cuarenta: de 1940 a 1990 la población en general creció en más de 300 por ciento, mientras que para el mismo periodo el grupo de edad de 20 a 24 años -el grupo de referencia para la educación superior- creció un poco más de 400 por ciento (ver cuadros 5, 6 y 7). Asimismo, resulta interesante observar que durante este mismo periodo los valores relativos respecto al conjunto de la población de los grupos de edad entre 15 a 19 años y de 20 a 24, no sólo mantuvieron una tendencia estable sino incipientemente a la alza. El crecimiento constante de estos grupos de edad, sobre todo el de 20 a 24 años de edad, quedó demostrado con la tasa de crecimiento medio de 3.92 por ciento, curiosamente la tasa más importante del periodo 1970 a 1980.

Crecimiento Poblacional Nacional y del grupo de Edad de 20 a 24 años, 1940-1990

	1940	1970	1990
Población nacional	19,653,552	48,225,238	81,249,645
Crecimiento relativo*		145.37%	313.41%
Grupo de edad de 20 a 24 años	1,547,332	4,032,341	7,829,163
Crecimiento relativo*		160.60%	405.98%

Elaborado con base en los datos del cuadro 5 del anexo estadístico

* El año base es 1940

⁷Daniel Levy, *Universidad y Gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, FCE, México, 1987, pp. 113-145.

⁸Fue así, que la repetición de programas académicos en diferentes universidades de una misma zona fuera (y aún hoy día lo sea) cosa común y corriente.

Tasas medias de Crecimiento de los Grupos Quinquenales de Edad, 1960-1990

Grupos de edad	1960-1970	1970-1980	1980-1990
de 0 a 4 años	3.20	1.23	0.79
de 5 a 9 años	3.45	2.64	0.24
de 10 a 14 años	3.55	3.25	1.22
de 15 a 19 años	3.30	3.85	2.14
de 20 a 24 años	2.89	3.92	2.21
de 25 a 29 años	2.43	3.59	2.65
de 30 y más años	2.39	3.34	2.72

Elaborado con base en los datos del cuadro 7 del anexo estadístico

No obstante, el crecimiento poblacional de los grupos de edad relevantes para la educación universitaria por sí sólo, no es capaz de explicar el importante incremento en la demanda de la educación superior de la primera mitad de la década de los setenta. Para este propósito hay que relacionarlo con el ensanchamiento de las oportunidades de estudio brindadas por los niveles educativos previos a la educación superior ocurridos con anterioridad a la fecha de la expansión.

La ampliación de las oportunidades de los niveles previos (primaria, secundaria y bachillerato) ocurrió durante el decenio de los cuarenta, observándose los avances más importantes a nivel de la primaria y de forma incipiente en la secundaria y el bachillerato (Ver cuadros 8, 9 y 10). Durante el decenio de los cincuenta, los niveles educativos que mayores tasas de crecimiento medio observaron fueron la secundaria (12 por ciento) y el medio superior (10 por ciento). Esta tendencia a la alza llegaría a consolidarse durante la siguiente década, donde las tasas de crecimiento medio más altas del sistema estarían ubicadas en la secundaria (15 por ciento); el medio superior (13 por ciento); y la superior (22 por ciento) gestándose de esta forma, el crecimiento de la demanda de educación superior del tiempo de la expansión universitaria.

Alumnos Según Nivel Educativo y sus Tasas Medias de Crecimiento, 1960-1990.

Nivel	1960	TMC	1970	TMC	1980	TMC	1990	TMC
Preescolar	230,164	6	400,100	5	1,071,600	9	2,734,054	9
Primaria	5,342,092	5	9,248,200	5	14,666,300	4	14,401,588	0
Secundaria	234,980	12	1,102,200	15	3,033,900	10	4,190,190	3
M. Superior	106,200	10	388,400	13	1,512,600	13	2,209,507	4
Superior	28,100	-1	252,200	22	811,300	11	1,097,141	3
Total	5,941,536	6	11,391,100	6	21,095,700	6	24,632,480	1

Elaborado con base en los datos del Cuadro B del anexo estadístico

La Apertura Democrática del Gobierno de Luis Echeverría

El gobierno de Luis Echeverría fue especialmente solícito con el mundo universitario y siguió una política continua de acercamiento y mejoramiento de las relaciones con las universidades públicas con la intención de curar la herida de la masacre del 68. De esta forma, fue como el apoyo a través de la dotación de subsidios y gestos de buena voluntad fueron comunes durante toda su administración.

Un suceso que reafirmó la credibilidad de la apertura democrática, fue el anuncio presidencial de castigo a los responsables de la represión de una manifestación estudiantil en la Ciudad de México el 10 de junio de 1971.

Las palabras del poder público parecieron coincidir entonces enérgicamente con sus acciones. Fue un momento espectacular porque acarreó la destitución de altos funcionarios, entre ellos el regente de la Ciudad de México, Alfonso Martínez Domínguez (...).⁹

La búsqueda de la reconciliación y del consenso perdido, llevó al gobierno a apoyar a la universidad (financieramente hablando) de una manera sin precedente hasta ese entonces. Seis meses después de la represión del Casco de Santo Tomás, el gobierno incremento substancialmente el subsidio otorgado a las universidades. El

⁹Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer. *Δ la sombra de la revolución mexicana, cal y arena*. México, 1990, p. 248.

incremento fue tan importante, que 1972 fue el año en que se registraron la tasas de crecimiento más grandes de todo el sexenio, con un incremento del orden del 248.48 por ciento en el subsidio federal a las universidades estatales y del 26.61 por ciento en el correspondiente a la UNAM (cuadro 3).

Es oportuno el señalar que este apoyo financiero, nunca fue otorgado bajo términos coactivos, situación que en conjunción con el afianzamiento de diversas posturas ideológicas al interior de la universidad¹⁰, llevaron a que los derechos de propiedad giraran únicamente en el plano político; el gobierno alienaba recursos a las universidades a cambio de legitimidad política y minimización de conflictos, sin que de ninguna forma se obligará a la universidad pública al cumplimiento de determinados productos o resultados.

De este modo, la vigencia de estas instituciones informales¹¹ determinaron en buena medida, el tipo de relaciones futuras entre el gobierno y las universidades, observándose entre otros efectos, la poca permeabilidad de la universidad a los intentos reformadores del gobierno como consecuencia del poder real de los estudiantes para desobedecer, para resistir y convertirse en un agente de resistencia al cambio.¹²

¹⁰Posturas ideológicas como "el reforzamiento de la autonomía, la democracia social entendida como libre acceso a los estudios universitarios, la participación de estudiantes y profesores en el gobierno estudiantil, y la vinculación activa de la universidad con los problemas nacionales". Rollin Kent. *Op. cit.*, p 99.

¹¹Otro ejemplo de institución informal al interior de la mayoría de las universidades públicas, es el poder de los estudiantes en la determinación de muchos aspectos de la vida académica y administrativa de estos establecimientos. El antecedente de este poder, se encuentra en las huelgas de la facultad de medicina (1911) y de Derecho (1912) de la Universidad Nacional. Fue dentro de estos dos movimientos estudiantiles donde se establecieron los patrones para futuras huelgas y conflictos estudiantiles. Este es el caso de las tradicionales demandas estudiantiles como lo son el reclamo de "notas más altas", "exámenes más fáciles" y la búsqueda de un papel determinante en el establecimiento de las políticas educativas. Asimismo, dentro de estos conflictos fue donde nació la estrategia general de cerrar la universidad y apelar la intervención de una autoridad más alta en la solución del conflicto si las demandas estudiantiles eran desoídas. D. Mabry. The Mexican university and the State. Texas A&M University Press, Texas, 1982. Citado por Jorge Padua. "Presiones y resistencias al cambio en la educación superior de México". Estudios Sociológicos (México), 6:1988, núm 16, p.166.

¹²Jorge Padua. *Op cit.* pp. 162-171.

3.1.2 Las Políticas del Sexenio

Lo realmente paradójico, a la luz de las cifras y los argumentos mencionados páginas arriba, es que el patrón de crecimiento de la educación superior de esos años no era lo que el gobierno buscaba fomentar a través de sus políticas públicas. Para dar prueba de ello, a continuación se abordan los dos intentos del gobierno Luis Echeverría en materia de transformación del papel estatal en el financiamiento y en la desactivación del poder político de las universidades.

El Plan de Colegiaturas-Crédito de Luis Echeverría

El plan para implementar un sistema de colegiaturas tuvo un primer intento de aplicación bajo el régimen de Díaz Ordaz. En ese entonces, el Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, anunció la idea gubernamental de implementar un programa de colegiaturas-crédito.¹³ El argumento principal de esta medida era que los estudiantes tenían que ser responsables, al ser los directamente beneficiados, de alguna parte del costo de su educación. El plan fue anunciado de tal forma que fuera consistente con la retórica revolucionaria de aquellos días y para este efecto fue denominado "*Seguro Educacional*", haciendo con esto, clara referencia al "*Seguro Social*" uno de los símbolos de bienestar social producto de la revolución. Pero, a pesar de la voluntad política favorable, esta propuesta de política nunca llegó a la fase de implementación, a causa de la oposición del entonces rector de la UNAM, Barros Sierra, quien la denunció ante la comunidad universitaria, provocando su suspensión indefinida.

Ya como candidato a la presidencia de la República, Luis Echeverría se mostró como un simpatizante de la disminución del papel del Estado como dotador de recursos para las universidades públicas.

¹³Jorge Hernández García. La universidad mexicana: sus tareas y sus problemas. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 1967, pp. 197-198. Citado por Daniel Levy. Pugna política sobre quién paga la educación superior en México". Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), 9:1979, núm 2, p. 5.

"Echeverría llamó absurdo al hecho de que la educación universitaria fuera prácticamente gratuita y declaró: "Que quien pueda pagar, pague algo, quien no pueda pagar no lo haga, y quien lo necesita, que reciba un subsidio."¹⁴

Una vez en el poder, Luis Echeverría concretó su idea de reorientar la forma en que se asignaban los recursos públicos hacia las universidades con el establecimiento del CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo). El CONAFE fue un organismo descentralizado, integrado de manera *sui generis* por personal de la iniciativa privada y del gobierno.¹⁵ Su misión era la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento (principalmente para la educación rural y la universitaria) y elaborar y ayudar a implementar planes de colegiaturas en las escuelas públicas. Un producto de este organismo fue el plan de colegiaturas de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) puesto en marcha en 1973. Otro papel importante que tuvo este consejo fue la de servir de enlace financiero para las universidades públicas. Es decir, a través de este organismo, las universidades tenían la posibilidad de invertir su dinero y de esta forma librar el obstáculo legal que impide a las universidades utilizar sus ingresos para otro fin que no fuera el educativo.¹⁶

A pesar de los ambiciosos objetivos de este órgano y de la voluntad política favorable, la participación de este organismo no llegó a afectar significativamente el patrón de financiamiento de las universidades en México.

Finalmente, el decreto del 31 de diciembre de 1981, redefinió la misión de este órgano, pasando de la preocupación del desarrollo universitario al del sistema educativo global. No obstante, en el terreno de los hechos, la acción del CONAFE ha sido menos genérica y más específica, concentrado su interés en el fomento de la educación rural básica en las regiones aisladas de país, misión que hasta la fecha ha venido cumpliendo.

¹⁴Pablo Latapí. *Universidad y cambio Social*, México, 1975, p.19. Citado en Daniel Levy. *Op. cit.*, p. 18.

¹⁵Su primer director había sido con anterioridad presidente de la CONCAMIN y de la CONCANACO. Además, su junta de gobierno la conformaban representantes de la CONCAMIN, de la Asociación de Banqueros, del Banco de México, de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por supuesto, de la Secretaría de Educación Pública. Daniel Levy. *Op. cit.*, p. 19.

¹⁶*Ibidem*.

Las Políticas de Descentralización de la Matrícula

Otro ejemplo de que la visión del gobierno no concordaba con la expansión irrestricta de esos momentos, fue la creación de otro tipo de centro universitario alternativo al modelo de la UNAM. Este fue el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana que fue diseñada bajo la perspectiva modernizadora de las estructuras académico-administrativas fomentadas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES): organización departamental en lugar de facultades, la vinculación entre la docencia y la investigación a partir de la figura del profesor-investigador, la inexistencia de una escuela preparatoria o nivel propedéutico que hiciera presión o determinara *de facto* la demanda, y el desarrollo de planes de estudios novedosos y de nuevas carreras a fin de diversificar la oferta de profesionistas.

Un intento modernizador similar se gestó al interior del país a partir de la creación de universidades con una inscripción máxima de 15 mil estudiantes, con una organización departamental, sin vínculo orgánico con nivel propedéutico alguno y con el cobro de una parte del costo de la instrucción a sus estudiantes. El ejemplo más exitoso de este nuevo tipo de organismo es la Universidad Autónoma de Aguascalientes (fundada en 1973). Esta universidad a partir de una base administrativa mínima y con la participación del sector empresarial de la región, logró la conformación de una universidad de excelencia de dimensiones modestas (apenas 8 mil estudiantes), que tiene la distinción de ser el primer establecimiento en anular a la institución informal del pase automático y de resistir a las presiones estudiantiles para aumentar su matrícula. Esta universidad cuenta además con otra excepcional característica: desde su nacimiento ha cobrado colegiaturas a sus estudiantes con las cuales ha obtenido en promedio el 30 por ciento del total de sus ingresos desde su fundación hasta hoy día.¹⁷

Finalmente, la otra gran línea de desconcentración de la matrícula fue la que se hizo en el seno de la UNAM a través de la creación de la Escuela Nacional de Estudios

¹⁷Carlos Ornelas y David Post. "Recent university reform in México". Comparative Education Review (Estados Unidos), 25:1992, núm 3, pp. 294-296.

Profesionales (ENEP), que con la dispersión de sus campus en distintas zonas de la ciudad como la oriente (Aragón y Zaragoza), en los municipios colindantes con el Distrito Federal de Naucalpan y Tlalnepantla (Acatlán e Iztacala) y en pleno estado de México (Cuauhtitlan), buscó desconcentrar y canalizar hacia otras partes de la ciudad la creciente demanda que había desbordado la capacidad de absorción de la ciudad universitaria.

Un elemento a destacar, es que si bien la creación de las ENEP significó un cambio en las esferas administrativa y académica (organización departamental y un enfoque multidisciplinario) en el seno de la Universidad Nacional; este hecho debe sopesarse en su real medida y preguntarse qué tanto la inercia burocrática permeó a estos nuevos establecimientos impidiendo que se generara un cambio significativo en su gestión. Por otro lado, en el terreno de la oferta educativa, es indiscutible que no se efectuó ninguna transformación substancial perdiéndose, con esto, una enorme oportunidad de innovación integral.¹⁷

En términos generales, el efecto de la creación de estos nuevos organismos universitarios no sólo fue en el sentido de expandir aún más la oferta educativa, sino que canalizó la matrícula y los fondos públicos hacia otras regiones del país, restando, con esto, presencia a la UNAM. En 1971, la UNAM representaba el 42.70 por ciento del total de la matrícula universitaria y absorbía el 86.02 por ciento del total del subsidio público federal. Para finales del sexenio de Luis Echeverría, esta proporción se redujo al 38.28 y al 62.22 por ciento respectivamente (ver cuadro 3, 11 y 12). De esta forma, el énfasis de la política de desconcentración no estuvo tanto en el ámbito demográfico como en el financiero, reduciéndose la presencia de la UNAM en 23.8 puntos porcentuales, con respecto a la absorción de recursos federales, y en 4.42, en lo referente a su peso en la matrícula.

Peso Relativo de la UNAM en la absorción del Subsidio Federal y de la Matrícula, 1971-1976

	1971		1976	
	% matrícula	% Subsidio	% matrícula	% Subsidio
UNAM	42.70%	86.02 %	38.28%	62.22%
Los demás*	57.30%	13.98%	61.72%	37.78%

Elaborado con base en los datos del cuadro 3 y 11 del anexo estadístico

*Los demás, universidades estatales y la UAM

¹⁷Rollin Kent, *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, Nueva Imágen, México, 1990, pp. 34-53.

¿Por qué se buscó disminuir el peso de la UNAM en el conjunto del sistema de educación superior? Además de su tradicional papel de liderazgo, como consecuencia de su carácter fundador, su gigantismo le confería gran poder a nivel nacional que rebasaba al ámbito meramente académico y que en diversas ocasiones fue utilizado para poner entre dicho la legitimidad del régimen político. Esta situación, le confería un protagonismo indeseado para los círculos de decisión política, por lo que una descentralización tanto a nivel interno como externo, entró dentro de la agenda gubernamental como un intento por debilitar el papel protagónico de la UNAM y al mismo tiempo despolitizar la vida universitaria y con ella, los mecanismos de financiamiento de las universidades públicas.

3.2 La Tendencia Racionalizadora del Gobierno de José López Portillo

El discurso gubernamental autocrítico, populista y contrario a las oligarquías económicas desarrolladas bajo el modelo de sustitución de importaciones y fortalecidas bajo el modelo del desarrollo estabilizador, condujo a la segunda rebelión de los sectores modernos del país.¹⁹ En efecto, los banqueros, comerciantes y empresarios, los mayores beneficiados del modelo económico, molestos por las actitudes populistas y demagógicas del presidente Echeverría, organizaron y encabezaron lo que se ha dado por denominar el "golpe de Estado Financiero" de 1976.²⁰ El efecto de esta acción, fue la retracción en la inversión y la fuga masiva de capitales, que en combinación con una política de gasto deficitario,²¹ condujo a la administración de Luis Echeverría a anunciar la devaluación del peso el 1 de septiembre de 1976. Fue así, bajo estas condiciones de atonía, como tomó el poder José López Portillo.

A pesar de este panorama incierto, poco después del inicio del sexenio lo más agudo de esa crisis quedó atrás debido, entre otros aspectos, al descubrimiento de importantes yacimientos petroleros, que en conjunción con la crisis internacional de hidrocarburos, permitieron al país alcanzar tasas de crecimiento económico superiores al 8 por ciento en los años subsecuentes.²²

Durante este sexenio, el sector universitario empezó a manifestar una desaceleración en la tendencia creciente de la matrícula y del financiamiento público asignado a las universidades. Las tasas de crecimiento medio de la matrícula y de los fondos fiscales asignados fueron de 7.64 y 7.5 por ciento respectivamente (cuadros 2 y 3). Estas dos tasas fueron significativamente inferiores a las

¹⁹Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer. *Op. cit.*, p. 242.

²⁰*Ibidem.*

²¹La deuda externa era de casi 20 mil millones de dólares y el déficit de la cuenta corriente de más de 3 mil millones de dólares. Daniel Levy y Gabriel Székely. *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*, el Colegio de México, 1985, p. 184.

²²Los años de auge petrolero lopezportillista, 1978-1982, registraron un crecimiento de la economía nacional superior al 8 por ciento anual. Esto fue posible, entre otros factores, gracias al incremento de las reservas probadas de hidrocarburos del país, que pasaron de 10 mil millones a más de 70 mil millones de barriles y al incremento del precio internacional del petróleo que pasó de 4 dólares a más de 38 dólares por barril en 1979. Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer. *Op. cit.*, pp. 249 y 250.

observadas en el sexenio anterior: respecto al crecimiento de la matrícula, la disminución fue de alrededor de 6 puntos porcentuales y en lo referente a la dotación de recursos públicos, la reducción fue de 15 puntos porcentuales. Estos datos resultan altamente significativos, pues son la imagen de que algo al interior del marco institucional formal e informal se estuvo gestando durante esos años.

***Crecimiento de la Matrícula Universitaria,
1977-1982***

<i>Año</i>	<i>Número de estudiantes</i>	<i>Tasa de crecimiento medio</i>
1977	539,372	7.64%
1982	840,368	

Elaborado con base en los datos del cuadro 2 del anexo estadístico

***Comportamiento del Financiamiento Federal
a las Universidades Públicas, 1977-1982***

<i>Año</i>	<i>Subsidio federal a las universidades públicas (millones de nuevos pesos 1978=100)</i>	<i>Tasa de crecimiento medio</i>
1977	12.22	7.47%
1982	18.83	

Elaborado con base en los datos del cuadro 3 del anexo estadístico

Por otro lado, el proceso de desconcentración de la demanda educativa y de los montos presupuestales asignados por el gobierno federal a las universidades públicas, iniciado en el sexenio anterior, continuó con su tendencia diversificadora. De esta forma, la UNAM vió disminuir aún más su presencia en términos de absorción de la matrícula del subsistema universitario (pasó del 36.44 al 22.84 por ciento) y respecto a su tajada en el pastel de los fondos públicos federales asignados a este subsistema (pasó del 60.64 al 45.03 por ciento).

Poso Relativo de la UNAM en la absorción del Subsidio Federal y de la Matrícula, 1977-1982

	1977		1982	
	% matrícula	% Subsidio	% matrícula	% Subsidio
UNAM	36.44%	60.64%	22.84%	45.03
Los demás*	63.56%	39.36%	77.16%	54.97

Elaborado con base en los datos del cuadro 3 y 11 del anexo estadístico

*Los demás, universidades estatales y la UAM

Fue claro que lo que uno perdió, el otro lo ganó. Fue así, que las universidades de los estados reforzaron su posición en el conjunto del subsistema, abarcando al final de este sexenio el 77.16 por ciento del total de la matrícula y el 54.97 por ciento del monto presupuestal federal asignado al conjunto del subsistema universitario (ver cuadros 3, y 11).

3.2.1 Las Políticas del Sexenio

En el régimen del presidente López Portillo las políticas deliberadas referentes al sistema de educación superior fueron más discretas, aunque no menos ambiciosas en la búsqueda de transformar el funcionamiento inercial del sistema. Fue de este modo, que el acento de este gobierno recayó en la contención del crecimiento de la demanda y en la planeación del desarrollo del sistema de educación superior. Para este efecto, se crearon organismos y programas planificadores que buscaron imprimir una nueva dinámica y orden al crecimiento de este sector. Esta postura planificadora, encarnada a nivel nacional por el Plan Global de Desarrollo, contrastó de forma notable con la sensación de anarquía y caos generalizado del último año del sexenio anterior.²³

3.2.1.1 La Contención de la Matrícula

La forma en que se trató de contener a la creciente demanda del sector universitario fue a través del fortalecimiento de los estudios técnicos terminales proporcionados por el nivel medio superior. La idea era matar a dos pájaros con un tiro: por un lado, satisfacer la demanda de técnicos de la industria y del sector servicios y por el otro, contener a la creciente demanda por educación superior.²⁴

²³Teresa Bracho González, *Política y cultura en la organización educativa: la educación tecnológica industrial en México*, tesis doctoral, el Colegio de México, 1991, p. 55.

²⁴Teresa Bracho Gozález, *Op. cit.*, pp. 55-69.

La punta de lanza de este proyecto fue la conformación del CONALEP. La misión de este tipo de centro fue atraer a los estudiantes egresados de la secundaria hacia opciones terminales de la educación media superior a partir de tres promesas básicas: "una 'garantía' de empleo; una carrera 'profesional'; y 'disminuir el costo de la educación'".²⁵

¿Por qué se trató de contener a la demanda a través del nivel medio superior terminal y no directamente por medio de la limitación en el número de los alumnos de nuevo ingreso a la educación superior? La razón por la que se orientó la contención de la demanda a través del direccionamiento de cierta parte de la demanda potencial de estudios superiores hacia opciones terminales proporcionadas por el nivel medio superior fue porque esta opción, políticamente hablando, representaba menos costos y menos probabilidades de confrontación con los grupos que consideraban el libre acceso a la educación superior como un valor indiscutible de la igualdad social inherente a la idea de pluralidad universitaria. Por lo mismo, la política de contención a través del nivel medio superior, resultó ser la solución políticamente factible en un medio social suspicaz a cualquier intento de reforma.

El efecto de esta política de contención de la demanda sobre el subsistema universitario es más evidente cuando se toma por referencia las tasas de crecimiento promedio del nivel medio superior por modalidad. Examinando esos datos se encuentra que fue la modalidad terminal la que más creció (18.16 por ciento), seguida por la opción del bachillerato (9.20 por ciento) y de la educación normal (6.72 por ciento). Este comportamiento en el crecimiento derivó en una transformación de la estructura en cuanto a los pesos relativos de cada modalidad. Fue así, que la opción terminal que tan sólo representaba el 9.82 por ciento de la matrícula total del nivel medio superior durante el periodo 1975-1976, pasó a representar el 14.13 por ciento de la misma, para el lapso 1981-1982. Por otro lado, el peso relativo de la opción del bachillerato para el mismo lapso de tiempo, disminuyó 3 puntos porcentuales pasando del 76.20 al 72.99 por ciento. Un similar comportamiento experimentó la matrícula de la escuela normal, que de representar el 13.97 por ciento en el periodo 1975-1976, para el final del sexenio había disminuido al 12.86 por ciento (ver cuadros 13 y 14).

²⁵ *Ibidem.*

Matrícula de la Educación Media Superior por Modalidad, 1975-1982

Periodo	Bachillerato	%	Terminal	%	Normal	%	Total
1975-1976	608,100	76.20	78,400	9.82	111,500	13.97	798,000
1981-1982	1,140,600	72.99	220,800	14.13	201,000	12.86	1,562,600

Elaborado con base en los datos del cuadro 13 del anexo estadístico.

Estos datos son reflejo del énfasis gubernamental por detener el crecimiento de la matrícula de educación universitaria y de tratar por medios indirectos, de sabotear los incentivos creados por la institución informal de asignación presupuestal a partir del número de estudiantes atendidos, que invitaba a las universidades a crecer de forma desproporcionada y sin planeación.

Por otro lado, podría pensarse que la desaceleración en el crecimiento de la matrícula universitaria tuviera su origen en cambios estructurales de la composición y desarrollo de los grupos de edad entre 15 a 19 y 20 a 24 años. No obstante, este argumento no es válido debido a que curiosamente, durante la década de los setenta, estos grupos de edad experimentaron las tasas más grandes de crecimiento de toda su historia con un respectivo 3.85 y 3.92 por ciento. (Ver cuadro 7).

Grupos de Edad y sus Tasas Medias de Crecimiento, 1970-1980

Grupos de Edad	1980	TMC 1970-1980
de 0 a 4 años	9,347,868	1.23
de 5 a 9 años	10,283,955	2.64
de 10 a 14 años	9,094,351	3.25
de 15 a 19 años	7,656,539	3.85
de 20 a 24 años	6,154,527	3.92
de 25 a 29 años	4,804,392	3.59
de 30 años y más	19,505,201	3.34

Elaborado con base en los datos del cuadro 5 y 7 del anexo estadístico.

3.2.1.2 El Énfasis Planificador

Entrando ahora al análisis de la otra gran vertiente de interés del sexenio de José López Portillo en materia de descentralización del sistema de educación superior, se encuentra que el interés planificador de este gobierno se centró en el aspecto de las reformas del marco legal y en la formulación de la estrategia programática (ambos componentes integrantes del marco institucional formal) con el fin de dar orden, claridad y racionalidad al desarrollo del sistema de educación superior. En función a esto, los dos elementos que destacan son la creación de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior.

3.2.1.3 Ley para la Coordinación de la Educación Superior

Bajo la intención de planificar el desarrollo del sistema de educación superior, fue como se promulgó la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, publicada el 29 de diciembre de 1978 en el Diario Oficial de la Federación. Esta Ley estableció las bases de distribución de la función educativa entre las autoridades educativas federales, estatales y municipales, así como clarificó la función estatal en materia de financiamiento. Entre los diferentes aspectos que aborda esta Ley destacan para los fines del estudio los siguientes:

- Se definió al Estado como el encargado de coordinar al sistema de educación superior, mediante la aplicación de convenios entre los tres niveles de gobierno, la vinculación de los objetivos institucionales con los objetivos del país, el fomento de la evaluación y finalmente, la asignación de recursos públicos en función de esta última.
- Se estableció que la asignación de recursos públicos a las escuelas de educación superior se haría en función de las prioridades nacionales y con base a la planeación, los proyectos académicos, los programas administrativos y los gastos de operación de cada organismo en particular.
- Se asentó que para la asignación de los recursos públicos a los establecimientos de educación superior no sería tomado en consideración ningún otro criterio que no fuera el académico.

- Se definieron dos tipos de asignación presupuestal: la ordinaria, que son los recursos orientados a la satisfacción de las necesidades cotidianas del establecimiento y la extraordinaria, que es el dinero destinado a cubrir los gastos de proyectos académicos especiales.
- Se dejó abierta la posibilidad para que los organismos pertenecientes a este sistema puedan incrementar sus recursos propios y ampliar sus fuentes de financiamiento de la manera que mejor convenga a sus intereses.
- Se estableció el candado de aplicación de los fondos proporcionados por la federación únicamente para los fines educativos previstos

En términos generales, esta Ley cuenta con un marcado interés por clarificar los criterios de asignación de los recursos públicos destinados hacia las universidades. No obstante, la gran amplitud y generalidad de sus postulados, hacen que el planteamiento no deje de ser laxo y por ende deje prácticamente intacto el mecanismo informal de financiamiento (el financiamiento "benevolente", sujeto a la negociación política) vigente hasta ese momento.

3.2.1.4 El Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior.

El primer esfuerzo operativo en materia de planeación de la educación superior fue hecho en la X Reunión Ordinaria de la Asamblea general del ANUIES en Jalapa, Veracruz, en 1968, donde se acordó la formación del Centro de Planeación de la Educación Superior. Este centro funcionó de 1968 a 1973. Un resultado importante de este trabajo fue la declaración de los rectores y directores reunidos en la XIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General del ANUIES celebrada en Villahermosa, Tabasco, en 1971. En esta reunión se planteó la reforma integral de la educación superior, a través de la *Declaración de Villahermosa*. Formalmente esta reforma inició su accionar con la implantación del Programa Nacional de Formación de Profesores de la ANUIES, y continuó siendo parte integrante de los trabajos de la Asamblea General de la ANUIES en las reuniones XIV, XV y XVI, realizadas en Tepic (1972), Veracruz (1973) y Querétaro (1974) respectivamente. Estos impulsos planificadores cristalizaron sus esfuerzos dentro de la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General del ANUIES, llevada a cabo en la ciudad de Puebla en 1978, con

la publicación del documento *La planeación de la Educación Superior en México*, que por su contenido y por su naturaleza pionera en el aspecto planificador fue conocido más con el nombre de *Plan Nacional de Educación Superior*. Este documento cuenta con la virtud de ser el primero en su tipo en establecer un marco conceptual sobre la naturaleza y los fines de la educación superior; definir los mecanismos de planeación permanente con sus respectivas agencias y grados de influencia y estipular 36 esquemas programáticos. Es de esta base de donde parte el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior.

Principios Básicos

El SINAPPES fundamenta su acción en tres principios básicos

1. El respeto irrestricto a la autonomía universitaria, a la libertad de cátedra y de investigación, y a la soberanía de los estados, organismos, dependencias e instituciones participantes.
2. Se basa en la coordinación y en la concertación de esfuerzos y voluntades, y asumen a éstas como la esencia del compromiso social que significa la planeación de la educación superior.
3. El proceso de planeación de la educación superior debe ser continuo e iterativo, y propiciar que los lineamientos de alcance nacional se alimenten permanentemente con las aportaciones de todas las instancias de planeación del sistema. Asimismo, los lineamientos nacionales constituyen un marco de referencia para el planteamiento de acciones complementarias, alternas y de apoyo, de acuerdo con la naturaleza, contexto, problemática y espacio propios de cada institución, dependencia y organismo participante.²⁶

Su estructura interna

Al interior del SINAPPES se encuentran en constante interrelación y coordinación, diferentes agencias que responden a la necesidad de orientar la planeación de la educación superior de manera integral. Para este propósito este órgano cuenta con una red coordinadora integrada por las siguientes instancias:

²⁶Programa Integral Para el Desarrollo de la Educación Superior. Presentación General, SEP-ANUIES-CONPES.

Unidades Institucionales de Planeación (UIP)

Las UIP son las unidades básicas del sistema, al ser las encargadas de la planeación al interior de cada universidad. Su función principal es la de coordinar la elaboración de los planes y programas orientadores del desarrollo de cada establecimiento en particular.

Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES)

Se trata de órganos evaluadores de la situación educativa en las entidades federativas, que partiendo de su diagnóstico elaboran propuestas y acciones interinstitucionales con el propósito de fijar estrategias y mecanismos para dar solución a las carencias identificadas. Su *modus operandi* es a través del Secretariado conjunto y los Grupos Técnicos. La función del primero consiste en invitar y organizar a los diferentes establecimientos y dependencias interesados a que participen en la planeación estatal. Por otro lado, los grupos técnicos se encuentran conformados por especialistas, que son representantes permanentes de las Instituciones de Educación Superior (IES) y dependencias estatales miembros de la COEPES. Su función es sacar adelante el trabajo de tipo operativo de cada COEPES. Entre los productos más importantes de este órgano se encuentran "Los Programas Estatales Indicativos para el Desarrollo de la Educación Superior (PEIDES).

Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES)

La función de los CORPES es identificar las carencias y los apremios más comunes en la educación superior entre los estados conformantes de una región en específico y una vez hecho esto, concertar las acciones interinstitucionales pertinentes con el propósito de darles solución. El país cuenta con ocho consejos regionales (la ciudad de México y su zona conurbana fueron consideradas como la octava región).²⁷

²⁷En el caso de la CORPES correspondiente a la región octava de la ciudad de México y área metropolitana, el Secretariado Conjunto está integrado por el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, el director general del Instituto Politécnico Nacional y por el secretario general

Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES)

La CONPES es el órgano encargado de la planeación del sistema a nivel nacional. Es el órgano más importante del SINAPPES. Su función es analizar y estudiar la problemática global de la educación superior en todo el país; promover la comunicación y facilitar la coordinación entre las universidades estatales y formular los lineamientos generales con carácter estratégico con el fin de dar solución a las carencias percibidas. Tiene además a su cargo, la elaboración de los programas nacionales en este rubro y la proposición, difusión y evaluación de las políticas generales tendientes al desarrollo de este sistema. Su cuerpo directivo se encuentra integrado por el Secretario de Educación Pública, por los miembros del Consejo Nacional de la ANUIES, por los representantes del gobierno federal, a través de los funcionarios de la SEP, y por el director general de CONACYT.

En 1981 durante la XX Reunión Ordinaria de la Asamblea general de la ANUIES, la CONPES presentó un análisis prospectivo de la situación de la educación superior en nuestro país cuyo título fue "Lineamientos Generales para el periodo de 1981 a 1991". Este documento constituyó el primer esfuerzo serio por proporcionar un diagnóstico de la situación real del sistema al relacionar las características de la educación superior con el entorno socioeconómico; y realizar proyecciones optimistas (el país aún se encontraba en "la borrachera" del milagro petrolero) sobre el desarrollo del sistema a 10 años.²⁸ Este plan significó en las palabras de Rollin Kent:

(...)el esfuerzo más completo hasta esa fecha de conocer la situación del sistema de educación superior y de identificar sus problemas. Abordó los más diversos aspectos, como los siguientes: la reforma de las estructuras académicas, el mejoramiento de los instrumentos jurídicos, el establecimiento de formas modernas de gestión y presupuestación, y la vinculación de la educación superior con la economía. La realización misma del plan seguramente implicó la capacitación de una capa de expertos en planeación en diversas instituciones.²⁹

ejecutivo de la ANUIES. Programa Integral Para el Desarrollo de la Educación Superior. *Op. cit.*, p. 22.

²⁸Estas proyecciones incluían el crecimiento de la matrícula, la oferta educativa y la demanda de profesionales para fines de los años ochenta.

²⁹Rollin Kent. *Op. cit.*, p 111.

¿Qué efectos tuvo la creación de este nuevo marco institucional formal en los mecanismos de asignación prevalecientes en el sexenio pasado? En términos generales, no obstante el cambio de 180 grados que implicó la nueva regulación en el sistema de educación superior, el efecto del SINAPPES, al igual que el de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, fue marginal en la transformación del patrón de financiamiento. La lógica del presupuesto inercial y sujeto a mecanismos informales no fue combatida a causa del carácter indicativo del Sistema ya que su principal producto, "el plan de desarrollo educativo 1981-1990", se basó en premisas optimistas de los años del auge petrolero, que ante la eclosión de la crisis del 82 tornaron sus objetivos en irrealizables. A pesar de esto, el esfuerzo planificador no fue en vano y tendría nuevos frutos en la siguiente década con el desarrollo del Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) y el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), este último valuarte del desarrollo modernizador de los últimos años

3.2.2 El Activismo Sindical

Un actor determinante en las negociaciones políticas en la asignación presupuestal durante la década de los setenta fue sin duda el movimiento sindical universitario. El sindicalismo universitario después de una azarosa historia de lucha continua por su reconocimiento, llegó al inicio de los setenta fortalecido y emprendió, en ocasiones junto con los estudiantes, una constante presión al gobierno, quien respondió tentativamente al surgimiento de estos movimientos haciendo uso de la cooptación o de la represión. Fue de este modo como en algunas universidades de provincia, en las que habían llegado grupos de izquierda a su dirección, "(...) se llegó a entender la movilización política de estudiantes y trabajadores universitarios como un instrumento normal de presión para influir en la negociación de recursos financieros."³⁰ Es pertinente aclarar, que la influencia en la negociación de recursos financieros de estos grupos se basó no tanto en su antagonismo, traducido en acciones concretas, sino en su potencial de desorden y su capacidad latente de protesta.

³⁰Rollin Kent. *Op. cit.*, p.102.

Por otro lado, si bien tradicionalmente la lucha sindical había sido hecha por los empleados y los trabajadores universitarios, al inicio de la década de los setenta se les incorporaría el gremio de los académicos, que con el primer ejemplo en la UNAM (el SPAUNAM en 1974) rápidamente se reproducirían sindicatos similares a todo lo largo del país.

Este posicionamiento del sindicalismo universitario a nivel nacional hizo su aparición con más fuerza en el escenario político en la segunda mitad de los setenta. Esta situación llevó a las mesas de discusión la ya añeja disputa de si realmente existían relaciones laborales entre los académicos y los órganos directivos de la universidad, produciéndose con esto, una creciente politización al interior de las universidades, que en ocasiones se desbordó hacia el escenario político nacional o estatal, provocando algunas veces la intervención policiaca en los recintos universitarios.

La forma en que el gobierno enfrentó al reto sindical universitario, fue a través de políticas indirectas. Tal fue el caso de la reforma política de 1978, que entre algunos de sus puntos, sacó de la clandestinidad al partido comunista mexicano enraizado en los umbrales universitarios y que ahora, con la reforma, se le brindaba la oportunidad de salir de éste para iniciar su lucha en la arena política nacional y dejar, de este modo, su acostumbrado nicho de acción. Bajo esta misma tónica fue como se promulgó la Ley para la Coordinación de la Educación Superior que, entre otros aspectos, trató de clarificar los mecanismos de financiamiento y dejar fuera, por este medio, a la negociación política y la acción de presión de los sindicatos. Un elemento adicional en este sentido, fue la reforma al artículo 3^o Constitucional que estuvo enfocada a la resolución de las cuestiones esenciales de la lucha sindical. Entre las contribuciones más interesantes de esta reforma se tienen:

- El reconocimiento de la existencia de los derechos laborales, tanto de académicos como de trabajadores administrativos, las cuales a la letra dice "se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo". Fue así como terminó la discusión de si existían, o no, relaciones patrón-empleado al interior de los recintos universitarios y como anexo, se desechó la propuesta de insertar un nuevo apartado (que hubiera sido el c) para establecer derechos laborales restringidos para el personal académico.

- La definición sobre la potestad en la decisión de los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico que finalmente correspondió a la universidad (entendida por universidad a sus órganos de gobierno). Esta aseveración, dejó fuera de la jugada a las cúpulas sindicales que buscaban el control sobre la totalidad de las decisiones laborales.
- La limitación de la acción del sindicalismo a la esfera de su establecimiento específico. Esta medida tuvo como consecuencia la desactivación de los intentos por formar federaciones nacionales de trabajadores y académicos universitarios como fue el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores Universitarios y del Sindicato Único Nacional de Trabajadores Universitarios.

3.3 Consideraciones de Capítulo

La gran expansión universitaria de la primera mitad de la década de los setenta fue posible por la concurrencia de tres aspectos diferentes: el crecimiento poblacional de los grupos de edad de entre 15 a 24 años, en conjunción con el incremento de la capacidad de absorción y egreso de los niveles antecedentes a la educación superior; el momento coyuntural favorable, como consecuencia de la búsqueda de remisión de Luis Echeverría ante los círculos universitarios; y al influjo de las instituciones encargadas de la definición de los montos de asignación presupuestal a las universidades públicas.

Sobre este último punto, las dos grandes instituciones que normaron durante ese tiempo el proceso de asignación presupuestal a las universidades públicas, fueron el mecanismo informal de negociación política y la pseudofórmula de financiamiento en función del número de estudiantes de cada universidad.

Los derechos de propiedad producto de este marco institucional, giraron únicamente en el plano político, observándose una especie de intercambio subjetivo, en donde el gobierno otorgaba recursos financieros a las universidades a cambio de legitimidad política y minimización de conflictos.

Fue de este modo, que los incentivos resultados de este arreglo institucional nada tuvieron que ver con la procuración del ordenamiento y planeación del desarrollo del subsistema universitario y sí, por el contrario, con la promoción de un crecimiento irrestricto y sin visión prospectiva.

De este marco institucional, también se derivó la desprofesionalización de los cuadros financieros y la anulación de las fuentes propias de ingresos. Esta situación, a la postre derivaría en una dependencia extrema de estos establecimientos por los recursos fiscales.

A los ojos de los tomadores de decisiones, este crecimiento desbordado debía de ser contenido. La forma en que el gobierno de Luis Echeverría intentó hacer esto, fue a través de políticas de desconcentración de la oferta educativa y mediante el cobro de una parte del costo de la educación al público usuario. Si bien es cierto que en lo referente al cobro de colegiaturas no se tuvo mucha suerte, por el lado de la desconcentración de la oferta educativa sí se manifestaron importantes avances.

Por lo que corresponde al análisis del gobierno de José López Portillo, los hechos más evidentes de su gestión fueron la desaceleración en el crecimiento de la demanda y del financiamiento público otorgado a las universidades públicas. Esta situación, fue el resultado de las políticas de contención de la demanda a través de la promoción del bachillerato terminal y de la implantación del SINAPPES.

¿Por qué ni la promulgación de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior ni el establecimiento del SINAPPES lograron generar un cambio en los incentivos y tendencias del sistema de educación superior en su momento? ¿Por qué si era posible la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, los organismos universitarios no hicieron nada por aumentar la proporción de sus recursos propios? ¿Por qué no hubo una vinculación entre la evaluación y la decisión de asignación de recursos públicos a las universidades? En términos generales, el régimen de López Portillo trató de transformar de alguna forma el marco institucional vigente. Su intención fue iniciar el tránsito de un marco institucional preponderantemente informal y subjetivo hacia otro con una carácter más formal y racional. Su política trató, a través de medios indirectos, de sabotear

los incentivos creados por el marco institucional vigente. La actuación de este gobierno fue cautelosa, pues no se quería entrar en discrepancia con los grupos beneficiados con el *statu quo* como fue el caso de los sindicatos universitarios. Así, las principales reformas tendientes a transformar el marco institucional y el sistema de derechos de propiedad, se desarrollaron a partir de la clarificación de los criterios de asignación presupuestal y mediante una planeación con pretensiones de ser estratégica e integral. Sin embargo, ambos intentos fallaron en su propósito, a causa de la laxitud de sus definiciones y a la falta de incentivos adecuados para su completa instrumentación.

4. La Crisis y el Impulso Modernizador

En el capítulo precedente, se mostró el esplendor y el inicio del agotamiento de la expansión del sector de la educación universitaria, como consecuencia de los incentivos emanados del marco institucional formal e informal. Asimismo, se indicó la postura gubernamental contraria a esta situación y las acciones realizadas en consecuencia, en donde destacan las políticas de desconcentración de los recursos y la matrícula, la creación de un nuevo marco normativo, y la búsqueda por proporcionar un orden al desarrollo del sistema a partir de su planificación y control programático.

Después de la revisión de las instituciones y de las políticas gubernamentales implementadas para contrarrestar sus efectos, es posible adelantar una conclusión: para conseguir la transformación del marco institucional relativo al financiamiento de la educación universitaria, se requiere un poco más que voluntad política y cambios en la normatividad.

El presente capítulo, tiene la pretensión de mostrar una de las posibles condiciones, más allá de la voluntad política y transformaciones en el marco normativo, que puede hacer factible un verdadero cambio en el marco institucional. Para este propósito, la presente sección incluye el estudio de los periodos de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994).

La meta de la primera parte, será el presentar el efecto de la crisis económica en el conjunto del subsistema, destacando los cambios en los flujos de financiamiento público destinado a las universidades y el comportamiento diferenciado de la matrícula. La parte substancial de este apartado, será el determinar el por qué de los cambios de estas variables y los efectos derivados de los mismos en el marco institucional.

Finalmente, el propósito de la segunda parte de este capítulo, será el determinar los cambios ocurridos en el marco institucional del sector, una vez superada la etapa de crisis económica, y evaluar sus limitaciones y los retos que depara el futuro.

4.1 El Inicio de los Años Ochenta: La Crisis

La caída del precio internacional del petróleo; el alza de las tasas internacionales de interés; el deterioro en las cotizaciones de los productos clásicos de exportación; el efecto adverso en la confianza de los inversionistas por la nacionalización de la banca; la devaluación del peso, la deuda externa y la inflación descontrolada, sumieron a nuestro país en su momento más crítico, hasta ese momento, desde el fin del periodo revolucionario.¹

En efecto, el país despertó abruptamente del sueño del auge petrolero y se topó con la cruda realidad de inestabilidad y deterioro económico. El malestar de los sectores empresariales, de las clases medias y de diversos sectores sociales, en combinación con la llegada al poder de un nuevo grupo, cuyo origen no fue la estructura del partido oficial sino el ámbito académico y la alta burocracia tecnócrata, permitieron que se gestara un nuevo proyecto de desarrollo. En este nuevo proyecto, al contrario del modelo de sustitución de importaciones, el papel del Estado en la economía es el de un ente encargado de corregir las fallas de mercado y de normar el desarrollo adecuado de la misma, sin que estas actividades impliquen necesariamente su actuación directa en ella.

Este modelo traducido al terreno de los hechos, trató de inmediato de llevar a cabo los postulados del neoliberalismo económico a través de políticas como la liberalización de la economía, la descentralización, la privatización, la desregulación económica y la apertura comercial, todas éstas, preocupaciones patentes durante el gobierno de Miguel de la Madrid.²

¹La tasa de interés de los préstamos internacionales pasó de 6% al 20%, situación que provocó que por concepto de pago de intereses de la deuda externa pública y privada de 2 mil 606 millones de dólares que se pagaban en 1976, en 1982, se tuvieran que pagar 8 mil 200 millones (la deuda pasó en ese mismo periodo de tiempo de 19 a 80 mil millones de dólares); la devaluación del peso fue de más de 70 por ciento. En el caso de los productos de exportación: la disminución de los precios del café fue de un 16%, en el caso del algodón en rama fue de 12%, en el del cobre en minerales o blister fue de 51%, en el de plomo refinado fue de 25% y en el de la plata fue de 75%. Por último, la inflación pasó de 27% anual en 1981, a más de 80 por ciento en 1983 y se dispararía más de 100 por ciento en 1986. Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la revolución mexicana*, cal y arena, México, pp. 249-261.

²Roberto Guadarrama Sistos, "Política económica y proyecto nacional (México 1983-87)", en Germán Pérez y Samuel León (Coordinadores), *17 ángulos de un sexenio*, Plaza y Valdés, México, 1987, pp. 35-70.

Ante este panorama, donde la economía era el asunto de primera línea dentro de la agenda gubernamental, el sector de la educación superior dejó de tener visibilidad pública y pasó a un segundo plano dentro de los objetivos oficiales.³

En sí, todo el sistema educativo nacional sufrió una importante retracción a consecuencia de la reducción del gasto público destinado a la educación en esos años. El gasto social en educación durante el periodo 1983-1988, tuvo un cambio porcentual promedio de -5.7 por ciento, mientras que el acumulado, para ese mismo periodo, fue de casi -30 por ciento (ver cuadro 15). Otra forma de ver este retroceso, es a partir del análisis de la tendencia del gasto en educación como proporción del PIB: en 1982, el gasto total en educación representó el 5.3 por ciento del PIB, en 1988, esta proporción se redujo a tan sólo el 3.5 por ciento (ver cuadro 16).

De esta forma se gestó una transformación en las relaciones entre el sistema de educación superior, la sociedad mexicana y el gobierno. A causa de la percepción, cada vez más generalizada, de que la universidad pública había dejado de ser el vehículo por excelencia de movilidad social, por vez primera, el valor de la educación superior en su forma tradicional fue puesta en duda: ¿quién debe pagar la educación superior? ¿la iniciativa privada? ¿los fondos públicos? ¿deberían pagar los directamente beneficiados? Todas estas preguntas, poco comunes en los días del Estado de bienestar, fueron puestas en la agenda por una nueva visión del accionar del gobierno y su forma de relacionarse con la sociedad. Este nuevo enfoque exigía nuevos cursos de acción, mayor eficiencia, mayor control y evaluación en el uso de recursos públicos y una mayor relevancia social y económica en el papel de la universidad.

En el terreno del accionar gubernamental, la nueva lógica imponía un estricto control del gasto gubernamental. En el caso concreto de los ingresos recibidos por las universidades públicas, este razonamiento condujo a una importante retracción de los mismos a lo largo de todo el sexenio. Ejemplo de esto, es la tasa de

³Rollin Kent, *What is changing in Mexican public universities in the face of recent policy initiatives for higher education?*, 18^{va} conferencia anual de la Asociación para el Estudio de la Educación Superior; Departamento de Investigaciones Educativas, Pittsburgh, del 4 al 7 de noviembre de 1993.

crecimiento medio observada de -0.17 por ciento para el periodo de 1983 a 1988. Durante este lapso de tiempo, el peor año fue 1984, con una tasa de crecimiento de -16.51 por ciento, es decir, una reducción real de 2.5 millones de pesos en los ingresos de las universidades en relación al presupuesto ejercido en 1983 (cuadro 3).

Subsidio Federal a las Universidades Públicas, 1983-1988

Año	Subsidio a las universidades públicas	Tasa de crecimiento	Tasa media de crecimiento sexenal
1983	15 87	-15 72	-0.17
1984	13 25	-16 51	
1985	14 14	6 72	
1986	14 39	1 77	
1987	16 19	12 51	
1988	15 71	-2 96	

Elaborado con base en los datos del cuadro 3

En lo concerniente al examen de los ingresos percibidos por las universidades estatales, su tasa de crecimiento medio fue de -0.49 por ciento durante todo el sexenio. El año más difícil para estos establecimientos fue 1985, año en que se registraron las tasas de crecimiento negativas de -40.71 por ciento en los subsidios federales, -22.28 por ciento en los estatales y -12.31 por ciento en los ingresos propios, es decir, un decremento de 3.24 millones de pesos respecto al gasto ejercido en 1984 (cuadro 4).

Ingresos de las Universidades Estatales por Fuente de Financiamiento, 1983-1988

Año	Subsidio federal	T.C.	Subsidio estatal	T.C.	Ingresos propios	T.C.	Tasa media de crecimiento sexenal
1983	6 84	-19 34	4 0	-15 43	0 84	-43 21	-0.49
1984	5 65	-17 40	3 86	-3 50	0 65	-22 60	
1985	3 35	-40 71	3 0	-22 28	0 57	-12 31	
1986	6 88	105 87	4 0	33 33	0 51	-10 53	
1987	7 77	12 94	4 10	2 50	0 21	-58 82	
1988	7 54	-2 96	3 8	-7 32	N.D.	N.D.	

Elaborado con base en los datos del cuadro 4 del anexo estadístico

Es de destacar que durante este periodo, se consolidó la posición del subsidio federal como la primer fuente de ingreso de las universidades estatales, seguida por la del subsidio local y el rubro de ingresos propios. Referente a este último, cabe agregar que a finales de este periodo, esta fuente de ingresos prácticamente desapareció al representar, en 1987, tan sólo el 1.74 por ciento de los ingresos totales de estas universidades (cuadro 4).

Valores Relativos de los Ingresos de las Universidades Estatales por Fuente de Financiamiento, 1983-1988

Año	% de subsidio federal	% de subsidio estatal	% de ingresos propios	Total
1983	58.56	34.25	7.19	100
1984	55.61	37.99	6.40	100
1985	48.41	43.35	8.24	100
1986	60.40	35.12	4.48	100
1987	64.32	33.94	1.74	100
1988	66.44	33.51	N D	100

Elaborado con base en los datos del cuadro 4 del anexo estadístico

Por otro lado, durante el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid la matrícula sólo creció en 153 mil 967 alumnos (su tasa media de crecimiento fue de 2.71 por ciento), incremento que contrasta con los casi 300 mil alumnos de aumento en la matrícula del sexenio anterior (cuadro 2). Entre las causas que explican este comportamiento, está la retracción en el número de graduados del nivel bachillerato, como consecuencia de la difícil situación económica que orilló a muchos estudiantes a abandonar sus estudios para contribuir con el disminuido ingreso familiar.⁴

Crecimiento de la Matrícula Universitaria, 1983-1988

Año	Número de estudiantes	Tasa de crecimiento medio sexenal	Crecimiento porcentual sexenal
1983	879,240	2.71	17.51
1988	1,033,207		

Elaborado con base en los datos del cuadro 2 del anexo estadístico

⁴En 1982 la tasa de terminación de la educación media superior era de 42 por ciento (es decir 42 de cada 100 jóvenes lograban terminar con sus estudios). Para 1986, este mismo indicador registro un porcentaje de tan sólo 21 por ciento. Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer. Op. cit., p. 271.

Otra causa que explica la retracción en la demanda de las universidades públicas es la llamada "migración de las élites" hacia las universidades privadas. A este respecto, Daniel Levy señala que una vez que las universidades públicas se sobresaturaron, un número creciente de familias pertenecientes a la élite mexicana tomaron la decisión de enviar a sus hijos a las mejores universidades privadas, donde las altas colegiaturas y los demandantes exámenes de admisión excluyeron a un gran número de los estudiantes de los estratos económicos bajos.⁵ El dato empírico que sustenta este argumento, es el del comportamiento diferenciado de las matrículas en las universidades públicas y privadas observado durante este periodo: la matrícula de las universidades privadas creció 18.83 por ciento, mientras que la población estudiantil de las públicas 17.26 por ciento, es decir, la matrícula de las universidades privadas creció casi 2 por ciento más que las de sus contrapartes públicas. Esta tendencia se remarcaría aún más durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari, donde la matrícula de las privadas crecería un poco más de 40 por ciento en relación al crecimiento de la población atendida por las públicas (cuadro 17).

**Crecimiento Diferenciado de la Matrícula Universitaria
Pública y Privada, 1983-1988**

Año	Matrícula de las universidades públicas	Crecimiento porcentual	Matrícula de las universidades privadas	Crecimiento porcentual
1983	742,939	17.26	136,301	18.83
1988	871,234		161,973	

Elaborado con base en los datos de cuadro 17 del anexo estadístico

De esta forma, los dos ejes del desarrollo de la expansión universitaria de la primera mitad de la década pasada: el crecimiento de los recursos públicos y el crecimiento de la matrícula, que ya habían manifestado signos de agotamiento en el gobierno de José López Portillo, acentuaron su tendencia decreciente en los años delamadridianos.

⁵Daniel Levy, "Mexico's changing higher education and U.S. universities", *Planning for Higher Education* (Estados Unidos), 22:1994, núm 4, p. 26.

La crisis económica de inicio de los años ochenta, se significó como el gran acelerador del proceso de decadencia de la expansión de la matrícula y el financiamiento benigno a las universidades públicas. En este contexto, las tasas decrecientes de los ingresos universitarios no fueron sino el reflejo de la difícil situación económica por la que estaba atravesando el país, dejando al descubierto la enorme dependencia financiera de las universidades públicas de los recursos gubernamentales.

Por otro lado, la crisis económica aumentó el costo de oportunidad de estudiar una carrera universitaria de los jóvenes aspirantes y sus familias. En esos momentos de atonía, muchas familias de las clases media y baja tuvieron que truncar la carrera universitaria de sus hijos en aras de sobrevivir al difícil momento económico. Esta decisión individual, en términos agregados, significó un descenso notable en las espectaculares tasas de crecimiento experimentadas en el decenio anterior. Otra justificante en la disminución de las tasas de crecimiento de la matrícula, se encuentra en la transformación de las preferencias del público de mayores ingresos asistentes a las universidades públicas. La disminución de recursos gubernamentales, el cuestionamiento generalizado de la pertinencia de la educación universitaria y la crisis de calidad, provocaron que el público perteneciente a las familias acomodadas y a la clase media alta, migraran hacia las universidades privadas de prestigio y a las universidades pequeñas, de dudosa calidad, que florecieron en los momentos más álgidos de la crisis económica.

En términos generales, las reglas informales de asignación de recursos (el presupuesto incremental y la asignación según la matrícula atendida) se tornaron inoperantes para dotar a las universidades de los recursos necesarios para su gestión y desarrollo. En este sentido, fue visible la incapacidad de los cuerpos directivos de las universidades para adaptarse a la situación de crisis y de escasez de recursos, pues en lugar de buscar fuentes alternativas de financiamiento que las sacara a flote, muchas universidades se consumieron en sus problemas internos y la involución.⁶

⁶Rollin Kent. *Políticas de educación superior en México, 1970-1994: hacia una nueva supervisión estatal?*, tesis doctoral, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, 1995, p. 122.

Asimismo, la crisis de calidad de la educación universitaria pública provocó una transformación en la percepción generalizada de la gratuidad de la educación universitaria, al menos en los sectores sociales de mayor ingreso, donde ésta dejó de percibirse como un derecho irrestricto (responsabilidad del gobierno), tornándose en una inversión al futuro profesional y económico de los hijos de estos sectores sociales. Lo anterior, fue cierto no sólo para los individuos con los ingresos suficientes para costear su educación universitaria en las escuelas privadas de primer orden, sino también para una gran variedad de públicos que optaron por la vía privada en escuelas de menor prestigio académico pero que se encontraban al alcance de sus bolsillos. De esta forma, la percepción de derecho a la educación superior para todos, para ciertos públicos, fue sustituida por la de inversión en educación en aras de obtener competitividad laboral para un futuro que se visualizaba ciertamente difícil.

4.1.1 Las Políticas del Sexenio

La escasez de recursos para las universidades dejó la mesa puesta para un intento de reforma de las instituciones informales hasta ese momento vigentes. Fue de este modo, que los cambios promovidos en el marco institucional formal en el plano financiero, intentaron transformar la dinámica benevolente en el subsidio y dotar de racionalidad el desarrollo del sistema de educación superior. Este intento reformador, aunque fallido como veremos más adelante, fue la premonición de los acontecimientos por venir en los años noventa.

A continuación, se muestran los esfuerzos más relevantes en materia de la reforma del marco institucional hasta ese entonces vigente: el Programa Nacional de Educación Superior, el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior y el Sistema Nacional de Investigadores.

El Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES)

En la reunión extraordinaria de la Asamblea general del ANUIES celebrada en Culiacán, Sinaloa, en febrero de 1984, a propuesta de la CONPES, se aprobó el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES). El objetivo de este programa era elevar la calidad de la educación superior a través de 11 programas estratégicos, que serían tomados como base para la asignación de recursos extraordinarios para las universidades públicas estatales.

Los 11 programas fueron a) formación y actualización de profesores; b) fomento a la investigación científica y el desarrollo tecnológico; c) mejoramiento de la difusión cultural; d) vinculación de la educación superior con la sociedad; e) mejoramiento del marco normativo de la educación superior; f) mejoramiento de los servicios de apoyo para la docencia y la investigación; g) mejoramiento de los servicios de apoyo administrativo; h) integración regional de la educación superior; i) sistema nacional de información para la educación superior; j) orientación y atención a la demanda social de la educación superior; y k) participación de las comunidades y de las instituciones de educación superior en la elaboración de planes y programas.

Este programa (que tuvo vigencia de 1984 a 1985), fracasó en el objetivo de inyectar recursos frescos a las IES, como consecuencia de la crisis económica que restringió los espacios de movilidad del gobierno, por lo que fue imposible conectar el desarrollo de programas de calidad con mayores montos de financiamiento para las universidades públicas. Esto implicó, el fracaso de la introducción de un nuevo marco institucional en la regulación del financiamiento a las universidades públicas.

El Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES)

Con el propósito de revitalizar al SINAPPES, la CONPES propuso una serie de consultas a lo largo de todo el sistema y particularmente entre los representantes de las IES, los órganos de planeación e instancias que conforman los aparatos de planeación del SINAPPES. El resultado de este esfuerzo culminó con la promulgación del Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), el cual fue aprobado en la XXII Reunión Ordinaria de la Asamblea General del ANUIES, en Manzanillo, Colima, en octubre de 1986. La misión del

PROIDES, aún vigente, es mejorar la calidad académica, reorientar los objetivos y estrategias del sistema para de esta forma lograr el desarrollo integral y sacar a flote a las IES de su momento crítico que las había orillado a mantener una actitud de mera sobrevivencia en los años más duros de la crisis.

El PROIDES está constituido por 24 proyectos nacionales, por programas estatales elaborados por los COEPES y el conjunto de programas elaborados por las UIP de cada establecimiento. Dentro de los objetivos a nivel nacional que persigue el PROIDES, destaca el área de recursos económicos, el cual tiene como objetivo general: "Proponer medidas que mejoren los criterios y procedimientos para la gestión, asignación y ministración de los recursos económicos de las IES."⁷ A esta preocupación, se le agrega el estudio de fuentes alternativas de financiamiento, con el fin de aumentar los recursos disponibles para las universidades públicas. Estos dos objetivos muestran el deseo gubernamental por combatir la informalidad y la laxitud en los criterios de asignación, y el posterior manejo, de los recursos públicos otorgados a las IES. No obstante, los buenos propósitos y el acertado diagnóstico de la situación real del Sistema de Educación Superior (SES), el PROIDES no enmendó las problemáticas ni las carencias que identificó. Una evaluación practicada sobre el desarrollo de su primera etapa (1987-1988), señaló que este programa sólo fue un documento más de planeación, que al igual que aquellos que lo antecedieron, no tuvo un impacto importante ni homogéneo en el sistema. La explicación de este fracaso se atribuyó a la exclusión de los sectores académicos en la elaboración e implementación del proyecto a nivel establecimiento y por lo mismo, el espacio de influencia del programa no logró trascender más allá de los terrenos burocráticos de la planeación nacional. De esta forma, las expectativas de diversificar e incrementar los fondos disponibles para los establecimientos, así como la perspectiva de clarificar los criterios de asignación de los recursos, nuevamente no se concretaron.⁸

⁷CONPES. Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, 1985.

⁸Javier Mendoza. "Elementos de Evaluación del PROIDES", en Rosa Rojas. Planeación, Búsqueda y encuentro. Las universidades públicas en México, Tomo I. Universidad de Guadalajara, México, 1991, pp. 395-396.

El Sistema Nacional de Investigadores (SNI)

El 26 de julio de 1984, nació el Sistema Nacional de Investigadores con el objetivo formal de "fomentar el desarrollo científico y tecnológico del país fortaleciendo y estimulando la eficiencia y calidad de la investigación en cualquiera de sus ramas y especialidades a través del apoyo de los investigadores de educación superior y de investigación del sector público."⁹

El SNI, fue el resultado de un creciente activismo del sector científico canalizado desde diferentes frentes como la Academia Nacional de Investigación Científica, el CONACYT y los institutos más importantes de la UNAM y la UAM. Su creación, respondió a la necesidad de detener la fuga de cerebros acaecida como consecuencia de la crisis de salarios de esos años.¹⁰

La importancia del SNI para los propósitos de nuestro estudio, es que este cuerpo constituyó el primer intento materializado de un sistema de otorgamiento de recursos públicos, en este caso otorgado a los investigadores, a partir de patrones de calidad y desempeño. A este respecto, en el marco de la aplicación formal del SNI se encuentran importantes virtudes que son convenientes mencionar:

En primer lugar, su máximo órgano de decisión, el Consejo Directivo, está integrado por funcionarios gubernamentales del más alto nivel y por representantes distinguidos de la comunidad científica. Esta conformación mixta, facilita la comunicación y la toma de decisiones del consejo, pues están representados en él las máximas esferas del gobierno y los representantes de los directamente beneficiados.

Segundo, los criterios que se toman en cuenta en la decisión de aceptar o denegar una candidatura (la productividad y calidad de los trabajos recientes del investigador), son de tipo cuantitativo y cualitativo. Estos dos criterios no son ponderados por burócratas ajenos a la materia, sino por una Comisión Dictaminadora conformada por expertos del área de conocimiento específico.

⁹SEP. Sistema Nacional de Investigadores, Directorio 1990, México, 1991, p. 11.

¹⁰Rollin Kent. *Op. cit.*, p. 126.

Tercero, existe una clara categorización y correlación entre los tipos de nombramientos y los niveles de estímulos otorgados sin que medie pacto o acuerdo permanente, pues los nombramientos están sujetos a periódicas revisiones y evaluaciones, eliminando con esto al máximo la laxitud del procedimiento.

Cuarto, los criterios para la incorporación y permanencia en el SNI han ayudado a promover la ciencia y la tecnología dada su orientación hacia la excelencia, aliviando, de este modo, un poco el abandono de la ciencia en nuestro país.¹¹

Por otro lado, si bien la implantación del SNI no significó, en el estricto sentido de la palabra, un tipo de financiamiento a las universidades, su pertinencia para este estudio es que si se trató de un nuevo sistema formal institucional de otorgamiento de recursos públicos con criterios, montos y mecanismos claros de asignación. En este sentido, el SNI rompió con la conducta inercial observada hasta ese entonces, pues exigió un comportamiento específico, estableció reglas claras de decisión, mostró coherencia con los objetivos nacionales de planeación y finalmente, sirvió de modelo a la política "modernizadora" del sexenio siguiente.

4.1.2 El Conflicto Estudiantil de 1986

En abril de 1986, el rector de la UNAM, Jorge Carpizo, presentó el documento "Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México", este documento se significó por ser un certero diagnóstico de la situación objetiva de la máxima casa de estudios. En este texto, entre otros aspectos, se hacía mención de que los principales problemas de la UNAM era el bajo rendimiento de sus estudiantes, la improvisación de sus profesores y de los planes de estudio, la desvinculación de la universidad con las verdaderas necesidades de la sociedad, la exagerada politización en las facultades sobre los nombramientos administrativos, etcétera.

¹¹Hugo Aréchiga U. "La formación de investigadores en los programas para la modernización educativa (1989-1994) y para la ciencia y la modernización tecnológica (1990-1994)", en Teresa Bracho (comp). La modernización educativa en perspectiva. Análisis del programa para la modernización educativa 1989-1994, FLACSO, México, 1990, pp. 419-420.

El primer paquete de reformas fue aprobada por el Congreso Universitario en septiembre de ese mismo año. La respuesta de la opinión pública en general y de un buen sector de esta casa de estudios, incluido en él un número considerable de estudiantes, fue en un sentido favorable. No obstante, también existieron grupos contrarios al paquete de reformas modernizadoras que rápidamente se articularon y dieron forma al Consejo Estudiantil Universitario.

El conflicto inició con la aseveración de los grupos opositores de que se estaba instrumentando una política de exclusión al restringir "el pase automático" del nivel bachillerato a la educación superior, únicamente para aquellos estudiantes que hubieran acreditado sus estudios en un lapso no mayor de tres años y con un promedio mínimo de ocho. A este punto inicial de discusión, se le agregarían el del incremento en el costo de los exámenes extraordinarios, la limitación en el número de éstos a presentar en cada ciclo escolar, y la propuesta de exámenes parciales y finales bajo una modalidad departamental.

El movimiento de protesta rápidamente expandió su influencia hacia las calles de la Ciudad de México con numerosas marchas y mítines de protesta, que llenaron las primeras páginas de los principales periódicos del país. Esto provocó que una discusión focalizada en los temas y en el área de influencia rápidamente trasmutará en una de alcances nacionales donde era discutido tanto el autoritarismo del régimen, cómo el imperialismo estadounidense.¹²

Las exigencias del CEU se resumían en dos grandes temas: la cancelación de las reformas aprobadas y la organización de un Congreso Universitario con carácter resolutivo. Ante estas peticiones las autoridades se negaron a dar marcha a atrás a las reformas y aceptaron la organización del Congreso, pero sólo con carácter consultivo. El resultado de esto fue la huelga de estudiantes y el paro generalizado de actividades en la universidad. El conflicto terminó cuando el Consejo Universitario canceló los puntos más controversiales de la reforma y aprobó la realización del Congreso Universitario con carácter resolutivo. El congreso tuvo lugar en 1990, con la transmisión directa de radio UNAM desde el auditorio "Che

¹²El hecho de que el gobierno no hubiera respondido con la represión policiaca fue atribuida a la cercanía de los comicios presidenciales.

Guevara" de Ciudad Universitaria. En términos sintéticos el resultado del Congreso Universitario fue la cancelación del proceso de reforma y el establecimiento de un foro a partir del cual fue posible la desactivación del conflicto. El Conflicto en la UNAM comprobó su impermeabilidad a los intentos modernizadores y sirvió de ejemplo a los movimientos reformistas de las universidades estatales en la década de los noventa.

IMPRESA DE LA UNAM
CALLE DE LA UNAM
CALLE DE LA UNAM
CALLE DE LA UNAM

4.2 La Administración Salinista: El Impulso Modernizador

En el marco de la elección presidencial más competida de la historia de México, una inflación desbordada, un endeudamiento asfixiante, un nulo crecimiento económico, un deterioro constante en el poder adquisitivo de la clase trabajadora y una estabilidad política sujeta con alfileres, fue como tomó el poder Carlos Salinas de Gortari en 1988.¹³

Carlos Salinas de Gortari profundizó la reforma económica iniciada por su antecesor, consolidando el proceso de redimensionamiento del sector público, la apertura comercial y la desregulación económica. Uno de los llamados "logros del salinismo" fue el restablecimiento del crecimiento económico: durante los primeros cinco años de su administración la economía creció en promedio 3.4 por ciento. Crecimiento por debajo de las proyecciones oficiales pero, promisorio si se le compara con el nulo crecimiento del sexenio anterior. Este crecimiento permitió la reactivación de muchos sectores abandonados en los últimos años, entre ellos, el sector de la educación superior.

Durante el periodo de 1990 a 1993, el gasto total en la educación pública superior creció en términos reales 54 por ciento, pasando de 22.85 a 35.13 millones de pesos (cuadro 18).

Por su parte, el gasto federal destinado a la educación universitaria observó, durante todo el sexenio de Salinas de Gortari, una tasa media de crecimiento del 7 por ciento, pasando de 12.58 a 19.06 millones de pesos. Es decir, un crecimiento porcentual real del orden del 51.5 por ciento durante todo el periodo (cuadro 3).

¹³En sí, el clima de inestabilidad política inició un poco antes de la designación como candidato a la presidencia del partido oficial de Carlos Salinas de Gortari. Su designación fue el aviso de que el grupo gobernante persistiría con el rumbo modernizador iniciado por Miguel de la Madrid. Esta situación, provocó una importante incisión al interior del grupo en el poder, que se tradujo en el surgimiento del Frente Democrático Nacional. El resultado de esto, fueron las elecciones más competidas en la historia de nuestro país: Carlos Salinas apenas y obtuvo un poco más del 50 por ciento del total de los votos, seguido por Cuauhtémoc Cárdenas con 30 y "Maquío" con un 20 por ciento de los mismos. El saldo de estas elecciones fue "una espesa sombra de duda y acusación de fraude", que auguraban tiempos aciagos para nuestro país. Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer. *Op. cit.*, pp. 284-285.

Subsidio Federal a las Universidades Públicas, 1989-1994

Año	Subsidio	Tasa de crecimiento	Crecimiento porcentual sexenal	Tasa media de crecimiento sexenal
1989	12 58	-19 92	51.51	7.17
1990	13 49	7 23		
1991	15 89	17 79		
1992	17 67	11 20		
1993	21 27	20 37		
1994	19 06	-10 39		

Elaborado con base en los datos del cuadro 3 del anexo estadístico

Por el lado del desarrollo de la matrícula, la tendencia a la baja en su crecimiento, observada desde mediados de los setenta, se acentuó aún más en este sexenio: la tasa de crecimiento medio del estudiantado universitario para este periodo fue apenas del 1.70 por ciento (cuadro 2).

Crecimiento de la Matrícula Universitaria, 1989-1994

Año	Número de estudiantes	Tasa de crecimiento medio sexenal	Crecimiento porcentual sexenal
1989	1,069,565	1.70	10.62
1994	1,183,151		

Elaborado con base en los datos del cuadro 2 del anexo estadístico

Si se observa el comportamiento del crecimiento de la matrícula en la totalidad del subsistema resulta evidente que no en todos los sectores existió este mismo patrón comportamiento. Este fue el caso de las universidades e institutos tecnológicos de educación superior de la iniciativa privada que crecieron de una manera vigorosa: la tasa de crecimiento medio del número de estudiantes atendidos por estos organismos fue de 6.24 por ciento, mientras que sus contrapartes públicas tuvieron una tasa de apenas del 0.69 por ciento (Ver cuadro 17). Este crecimiento pujante les permitió abarcar, para 1994, alrededor del 21 por ciento del total de la matrícula de educación superior nacional.

El importante crecimiento de los establecimientos privados es ilustrativo de dos situaciones: de un oferta educativa pública fija desde inicios de la década de los ochenta (pues no se creó ningún instituto o universidad de importancia en ese lapso

de tiempo) que había sido desbordada por un incremento constante en el número de solicitantes de educación universitaria y de un cambio en las preferencias de cierta parte del público usuario, que ante la crisis de calidad y la saturación de los organismos públicos decidieron emigrar hacia las opciones brindadas por la iniciativa privada.

Crecimiento Diferenciado de la Matricula Universitaria Pública y Privada, 1989-1994

Año	Matricula de las universidades públicas	Crecimiento porcentual	Matricula de las universidades privadas	Crecimiento porcentual
1989	898,420	4.25	171,145	44.03
1994	936,646		246,505	

Elaborado con base en los datos de cuadro 17 del anexo estadístico

Por otro lado, dentro de esta tendencia creciente en el gasto a la educación superior, es pertinente mencionar, al contrario de lo que se pensaría, que la participación gubernamental en el ingreso de las universidades públicas disminuyó tanto en la parte del subsidio federal ordinario como en la correspondiente a las aportaciones de las entidades estatales: el subsidio federal ordinario redujo su proporción en el ingreso total del 84.42 al 72.47 por ciento y el subsidio proveniente de los gobiernos locales pasó del 13.52 al 10.56 por ciento. Pero, ¿si el financiamiento público ordinario disminuyó su participación porcentual qué factor o factores incrementaron su presencia en el cuadro general del financiamiento de los establecimientos públicos? En este caso, los factores que aumentaron su presencia fueron los correspondientes a los ingresos propios y al gasto público destinado a un fin específico que aumentaron su peso relativo de 2, en 1990, a casi el 17 por ciento en 1993 (Cuadro 18).

Composición Porcentual de los Ingresos en la Educación Superior Pública, 1990-1993

Año	% Subsidio federal	% Subsidio estatal	% FOMES y gasto privado directo
1990	84.42	13.52	2
1993	72.47	10.56	16.96

Elaborado con base en los datos del cuadro 18 del anexo estadístico

Entre las implicaciones más importantes de esta nueva tendencia en el ingreso de los establecimientos de educación superior pública, según Kent y de Vries, se encuentra que los salarios -componentes primordiales en el subsidio ordinario- crecieron en menor medida que los fondos especiales y el gasto en ciencia y tecnología (por ejemplo los recursos federales destinados al programa de desarrollo del personal docente). De esta forma, si bien es cierto que aumentaron los subsidios públicos y los ingresos propios de las IES, este crecimiento no fue homogéneo, pues disminuyó el peso del subsidio ordinario y en contraparte aumentaron la proporción de los fondos para fines específicos, así como los ingresos propios de estos organismos ¹⁴

Esta transformación en la composición de los ingresos de las IES, ilustra a su vez, el deseo gubernamental de transformar su rol en el financiamiento de la educación superior. A este respecto, incluso antes de que el gobierno de Salinas entrara en funciones, se hizo patente la intención del entonces presidente electo, de impulsar la calidad de la educación en general, y en especial, la de nivel superior; evaluar sus resultados; descentralizar sus recursos y decisiones; vincular la educación con las necesidades de la sociedad; revisar la normatividad; reactivar el papel planificador del SINAPPES; y ligar el financiamiento público a la búsqueda de calidad educativa.¹⁵

Este último punto, la calidad, fue el elemento principal, al menos en el discurso oficial, de la mayoría de las políticas dirigidas hacia el sector de la educación superior para este régimen. La calidad fue relevante porque a juicio de las autoridades y de muchos grupos el papel social y sobre todo, la eficacia de las IES estaba en duda.¹⁶

La calidad y la pertinencia de la educación superior serían entonces, los valores prevaecientes del periodo salinista sustituyendo a los anteriores de crecimiento

¹⁴Rollin Kent y Wietse de Vries. "Evaluación y financiamiento de la educación superior en México", *Universidad Futura* (México), 5:1994, núm 15, p. 19-20.

¹⁵Carlos Salinas de Gortari. "10 puntos para la educación superior", *Universidad Futura* (México), 1:1988, núm 1, pp. 18-21.

¹⁶Antonio Gago Huguet. "20 telegramas por la educación superior y una petición desesperada", *Universidad Futura* (México), 1:1989, núm 3, pp. 28-40.

irrestringido y financiamiento benevolente. Estos nuevos valores serían el reflejo de un nuevo rol estatal más activo, más protagonista, tendiente hacia la obtención de productos determinados, de resultados específicos, transformando con esto, al menos parcialmente, los derechos de propiedad hasta ese entonces vigentes. En consecuencia, la nueva estrategia gubernamental estaría sustentada a partir del establecimiento de un nuevo sistema de incentivos y castigos con el fin de propiciar un cambio cualitativo de este sector.

4.2.1 Las Políticas del Sexenio

4.2.1.1 El Plan Nacional de Desarrollo

El impulso modernizador de la administración salinista colocó a la educación como una alta prioridad para el desarrollo del país. Este hecho se vio reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual, entre otros aspectos, propuso un intenso proceso de transformación educativa como reconocimiento a las carencias y a las necesidades no satisfechas y como medio indispensable para impulsar la modernización educativa. En este Plan, la educación adquirió un nuevo cariz, al ser sustituida la vieja idea de educación como un bien en sí mismo por una nueva concepción ligada al logro de objetivos (entre ellos el incremento en la calidad educativa) como condición *sine qua non* para el arranque y la consolidación del proceso modernizador.

4.2.1.2 El Programa de Modernización Educativa (PME)

El elemento a través del cual se dio inicio la construcción del proyecto modernizador fue el Programa de Modernización Educativa (PME). Este programa tuvo su génesis a partir de las contribuciones de la ANUIES, quien a petición expresa del presidente de la República, inició un proceso de consulta entre sus miembros al inicio de 1989.¹⁷ Este esfuerzo se concretó en el documento "Declaraciones y Aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior", que sirvió de base para la elaboración del Programa de Modernización Educativa presentado en

¹⁷Germán Álvarez Mendiola. "La ANUIES y la política de modernización de la educación superior", Universidad Futura (México), núm 3, p. 28.

Monterrey, Nuevo León, el 9 de octubre de 1989 por el presidente Carlos Salinas. En este programa, concretamente, en el diagnóstico del subsistema de educación superior, se señaló que la gran expansión del sector ocurrida en las décadas anteriores, al carecer de cualquier noción estratégica y/o pretensión planificadora, derivó inevitablemente en la caída substancial de la calidad educativa. Cabe agregar, que esta apreciación oficial no fue hecha de forma aislada o inconexa de la opinión prevaleciente en el entorno social, pues ya desde la década de los ochenta diversos medios de comunicación, grupos sociales y agrupaciones de científicos e investigadores habían venido manifestando crecientes críticas al funcionamiento de este sistema educativo.¹⁸

A la luz del anterior diagnóstico, el Programa de Modernización Educativa estableció los siguientes objetivos: a) el incremento en la atención a la demanda en la medida que lo necesite la modernización de la sociedad; b) el fomento de una mayor vinculación entre la sociedad y la universidad y c) el fortalecimiento del sistema de planeación y coordinación nacional de la educación.

La forma en que se impulsó la procuración de estos objetivos a lo largo del sexenio fue a partir de la reactivación del SINAPPES y del PROIDES, organismos creados en la administración anterior pero que habían estado lejos de cumplir con los propósitos de su creación.

Elaborando una pequeña recapitulación, a primera vista, el llamado "impulso modernizador" no estaría más que reafirmando los pasos dados por anteriores administraciones, al aplicar un tipo de planeación indicativa, sin llegar, en apariencia, a tener un real impacto dentro de la dinámica inercial vivida hasta ese periodo. No obstante, en este caso sí es posible hablar de una transformación de la situación imperante, una transformación que no debe buscarse en los objetivos y los planteamientos programáticos (pues éstos coinciden en gran medida con los expresados en sexenios anteriores), sino en la inusitada voluntad gubernamental por buscar tener un mayor peso y repercusión en el desarrollo de las universidades

¹⁸Rollin Kent, *Políticas de educación superior en México, 1970-1994: hacia una nueva supervisión estatal*, tesis doctoral, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, 1995, p. 131.

públicas; en la búsqueda de terminar con la inercia en el otorgamiento del financiamiento y colocar en su lugar una nueva lógica evaluadora de los resultados y de las formas de aplicación de los recursos públicos canalizados a las universidades y de esta forma, asumir, en suma, un papel protagónico en el subsistema de la educación superior.¹⁹

4.2.1.3 La Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA)

En noviembre de 1989 se reinstaló la CONPES y en su seno, se establecieron seis comisiones con el propósito de implementar las principales acciones señaladas en el PME. Estas seis comisiones fueron la del fomento a la educación abierta; la de evaluación y promoción de la calidad de la investigación; la de incorporación de las instituciones de educación superior a las actividades del PRONASOL; la de vinculación de la investigación con los sectores social y productivo; la de posgrado y la de evaluación de la educación superior.

Posteriormente, con el fin de conocer los avances y resultados de los trabajos de las mismas, en reunión del pleno de la CONPES en febrero de 1991, se dió a conocer que en el caso de las comisiones de investigación y de posgrado, su trabajo se limitó a publicar los documentos "Lineamientos para evaluar y promover la investigación científica, humanística y tecnológica" y el "Programa Nacional de Posgrado" dejando pendiente la aplicación de las actividades contempladas en los respectivos programas. Por lo que corresponde a la comisión de vinculación con los sectores social y productivo, ésta suspendió sus actividades sin dar a conocer la causa de su extinción ni el resultado de sus discusiones. En el caso de la comisión de educación abierta, las divergencias en cuanto a la concepción de lo que debería ser entendido por "educación abierta" entre los representantes del subsistema universitario y el subsistema tecnológico llevaron a la conclusión de la misma sin haberse concretado trabajo o recomendación alguna. Por otro lado, la comisión de incorporación de las instituciones de educación superior a las actividades del PRONASOL se dividió en varios sectores en la entonces Secretaría de

¹⁹Javier Mendoza Rojas, "El proyecto de modernización universitaria: continuidades e innovaciones" *Revista de la Educación Superior* (México), 21:1992, núm 4, p. 18.

Programación y Presupuesto a través de un convenio entre esta Secretaría, la SEP y la ANUIES, desvinculando esta actividad del control del subsistema. Finalmente, la comisión restante: la de evaluación (CONAEVA), fue la única que tuvo un impacto importante dentro del subsistema.²⁰ A continuación, esta comisión es tratada más a detalle.

Los Objetivos

Los objetivos y funciones de la CONAEVA demarcados desde su constitución en noviembre de 1989 son:

(...) concebir y articular un proceso nacional de evaluación de educación superior; sentar las bases para dar continuidad y permanencia a este proceso; proponer criterios y estándares de calidad para las funciones y tareas de este nivel educativo; y apoyar a las diversas instancias responsables de la evaluación para que la lleven a cabo mediante los mecanismos más adecuados.²¹

Las Líneas Generales de Acción²²

La forma en que se dividió el trabajo de la CONAEVA fue a partir de tres líneas generales de acción: la evaluación institucional, la evaluación del conjunto del sistema y la evaluación interinstitucional. A continuación se abordan cada una de ellas explicitando la estrategia nacional tomada en cada caso.

²⁰Javier Mendoza Rojas. *Op cit.*, p. 21.

²¹Antonio Gago Huguet. "Ejes de la reforma: calidad y pertinencia", comparecencia del Subsecretario de Educación Superior e Investigación científica ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. 11 de marzo de 1992. México, D.F. *Universidad Futura* (México), 4:1992, núm 10, p. 20.

²²Este inciso se basa en el trabajo de Víctor A. Arredondo Álvarez. "La estrategia general de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación superior: resultados preliminares", en Víctor Arredondo Álvarez (comp). Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la Educación Superior. Experiencias en distintos países. SEP-CONAEVA, México, 1992, pp. 166-167.

1) La evaluación institucional. Ésta, como su nombre lo indica es la evaluación que realiza cada establecimiento del sistema. Para este tipo de evaluación, "la estrategia nacional" definió los siguientes pasos:

- Instaurar o apoyar la consolidación de las comisiones de evaluación institucional en las IES, así como formalizar "mediante mecanismos de retroalimentación e intercambio de información los vínculos con la CONAEVA".
- Iniciar a la brevedad, con las evaluaciones de los establecimientos, utilizando para este efecto, los criterios e indicadores recomendados por la CONAEVA. En este caso, cada universidad tiene la libertad de aplicar aquellos criterios que mejor se amolden a su realidad organizacional.
- Los reportes presentados a la comisión deben contener los siguientes apartados: descripción de la institución; el estado deseable del establecimiento y las características esenciales de su funcionamiento correcto: un programa de trabajo a corto plazo que aborde, por un lado, la solución de los problemas prioritarios y urgentes y por el otro, que describa las adecuaciones necesarias para su aplicación en el terreno de recursos humanos, físicos, técnicos y financieros; y finalmente, un listado de las fuentes alternativas de financiamiento necesarias para dar respuesta a las necesidades planteadas.
- Presentar "los programas de reordenamiento y mejoramiento institucional" a la SEP a fin de "incidir en la asignación de fondos económicos adicionales".

2) La evaluación al sistema global de educación superior y de los subsistemas que lo componen: el subsistema universitario y el tecnológico. Esta evaluación está a cargo de equipos de especialistas. Para este tipo de modalidad, la "estrategia nacional" definió lo siguiente:

- La SEP y la ANUIES formarán equipo para llevar a cabo la evaluación del sistema global. En el caso de la educación universitaria, la representación gubernamental estará conformada por miembros de la SESIC, mientras que en el caso de la educación tecnológica ésta se integrará por personal proveniente del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET). Ambos equipos deberán elaborar y presentar reportes evaluativos de sus respectivos subsistemas.
- Para la evaluación del sistema global y los subsistemas que lo componen se utilizará la información disponible en las "instituciones e instancias de coordinación, planeación y promoción".
- Los estudios de evaluación deberán centrarse en el análisis de las macrovariables tales como el crecimiento, la cobertura, el financiamiento, la calidad global, etcétera.

3) La evaluación interinstitucional. Este tipo, se refiere a la evaluación de los programas académicos específicos de los diversos establecimientos conformantes del sistema que está a cargo de los "comités de pares". Para esta modalidad de evaluación "la estrategia nacional" definió lo siguiente:

- La instalación de nueve comités de evaluación interinstitucional, compuestos por miembros distinguidos de la academia nacional en las áreas de conocimiento de Ciencias Naturales y Exactas, Ciencias Sociales y Administrativas, Ciencias Agropecuarias, Ciencias de la Salud, Ingeniería y tecnología y finalmente Educación y Humanidades. Asimismo, los restantes tres comités estarán conformados por personal calificado en los temas de Administración y Funciones Adjetivas, Difusión y Extensión e Infraestructura de Apoyo Académico.
- Cada comité de evaluación interinstitucional deberá establecer los criterios, las normas, los estándares mínimos, los exámenes nacionales y "una estrategia particular de trabajo" para evaluar las más destacadas carreras y programas de investigación y de posgrado en el país, a través de la labor de los pares académicos.
- Cada comité deberá elaborar los reportes de evaluación correspondientes a su área específica, en donde debe incluirse un análisis de las principales carencias y problemas, así como las acciones pertinentes para dar solución a los mismos.

Los Resultados

En la búsqueda de la operatividad de los objetivos y proyectos de esta comisión, sus labores fueron divididas en tres etapas: la etapa inicial, la cual abarcó los años de 1989 a 1990; la etapa de consolidación, la cual comprendió los años de 1991 y 1992; y la de operación permanente, que inició sus trabajos a partir de 1993. A continuación se presentan algunos de los resultados de estas tres etapas.

La primera etapa se caracterizó por los esfuerzos tendientes a la elaboración de las evaluaciones institucionales. Esta parte, tenía como principal preocupación programática la elaboración de un retrato de cada una de los establecimientos del subsistema a partir del análisis de las fortalezas y debilidades de cada una de ellas. El propósito fundamental de este esfuerzo, era que cada uno de los organismos integrantes del SES planteara un programa de acción a corto plazo congruente con sus restricciones y potencialidades detectadas por ella misma.

El estímulo que se dió para la consecución de este propósito, fue la promesa de un subsidio adicional como reconocimiento "a los esfuerzos modernizadores", a todas aquellos establecimientos que adoptaran las propuestas de la comisión.

Los resultados arrojados por esta primera etapa son diversos y en algunos casos contradictorios. Entre los resultados positivos se cuenta con la gran participación de los organismos integrantes del SES en la elaboración y entrega de su reporte autoevaluador a la CONAEVA (sólo dos universidades no concluyeron con su evaluación oportunamente) y sus respectivos programas de reordenamiento interno entregados a la SEP. A este respecto se tiene la opinión del entonces Subsecretario de Educación Superior, Antonio Gago:

(...) hay una base razonablemente sólida para decir que las instituciones de educación superior están dispuestas y comprometidas a poner en práctica procedimientos de evaluación y a comunicar los resultados obtenidos. Esta circunstancia es muy positiva y alentadora, pues tiene que ver con la actitud, con la voluntad, con las ganas de hacer algo que se considera conveniente. (...) En esta disyuntiva prefiero ser ingenuamente optimista y partir del supuesto de que en todas las instituciones de educación superior se tomará en serio la evaluación y la planeación para mejorar, aunque muy pocas tengan los medios, las técnicas y los recursos para hacerlo.²³

Las debilidades que quedaron patentes al implementar esta medida fueron la ausencia de infraestructura, de personal capacitado, de metodologías actualizadas y de sustentos normativos coherentes. La información presentada estaba incompleta, no sistematizada y poco confiable, con poca participación de la comunidad académica. Las evaluaciones daban muestra de una carencia de un marco de referencia que diera un orden a los juicios evaluatorios de cada universidad. En la mayoría de los informes presentados se palpó un predominio de enunciados generales, en el mejor de los casos descriptivos, vagos, inconexos, retóricos carentes de análisis profundo y por tanto, ausentes de información relevante.²⁴

El gran peligro que se detectó fue que existieron indicios de prácticas que trataron de "convertir a la evaluación en un ejercicio de simulación o falsificación", en una

²³ Antonio Gago, "El sentido de la evaluación institucional. Un debate", *Universidad Futura* (México), 2:1991, núm. 6, p.6.

²⁴ Antonio Gago. *Op. cit.*, pp. 6 y 7. Y Javier Mendoza Rojas. *Op. cit.*, p.26 y 27.

pantalla de falsas imágenes de trabajo y esfuerzo en la dirección deseada, pero que no fueran más que una tapadera de los desequilibrios existentes. Otro peligro fue que algunos actores trataron de "Convertir a la evaluación en un pretexto o plataforma para señalar únicamente las responsabilidades externas" preferentemente ligadas con peticiones de más financiamiento público.²⁵

A este mismo respecto, Kent y De Vries señalan²⁶:

- Los resultados de la evaluación institucional en raras ocasiones fueron de conocimiento público.
- Su característica anual impidió sopesar realmente el desempeño y las transformaciones ocurridas al interior del establecimiento.
- Entre sus puntos positivos, se encuentra que estos ejercicios han fomentado la elaboración de sistemas de información permanentes en cada establecimiento.
- Un "efecto colateral", es la contratación de personal especializado (consultores), quienes fueron los encargados de recabar la información requerida y de elaborar la evaluación y los proyectos de modernización.
- Los trabajos de evaluación institucional sirvieron de base para la elaboración de proyectos de planeación de corto y mediano plazo, éstos últimos requisitos indispensables para ser candidato a la obtención de los recursos proporcionados por el Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMES). De esta forma la promesa de fondos adicionales sirvió de estímulo para que cada establecimiento aplicará las medidas autoevaluatorias.
- En conclusión, fue difícil catalogar que la evaluación institucional haya sido un proyecto de evaluación en todo el sentido de la palabra.

²⁵ Antonio Gago. *Op. cit.*, p. 7.

²⁶ Rollin Kent y Wietse de Vries. *Op. cit.*, p. 18.

La evaluación interinstitucional.

La Evaluación de los programas académicos correspondió a los llamados Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Conforme a lo planeado, entraron en funcionamiento, entre 1991 y 1992, cuatro de los nueve comités contemplados originalmente. Éstos fueron los comités de ciencias naturales y exactas; de ingeniería y tecnología; de ciencias agropecuarias; y de apoyo administrativo. Posteriormente se organizaron los comités de educación y humanidades; de ciencias de la salud; y de ciencias sociales y Administrativas; y de Extensión y Difusión. La decisión sobre el nombramiento de los integrantes de estos comités fue hecho por la CONPES, previa consulta con la ANUIES y la CONAEVA. Los integrantes de estos comités fueron miembros reconocidos del área de conocimiento específica en la que fueron seleccionados, aunque también existieron representantes del sector productivo y social.

Dado que su principal preocupación es la elaboración de parámetros de calidad e identificación de los principales problemas, así como la elaboración de recomendaciones para el mejoramiento de las actividades sustantivas de las IES, su actividad se concentró a realizar visitas a los centros de cada área específica (a inicios de 1994 se habían hecho más de 200 visitas a diversos establecimientos). El proyecto más visible de estos comités es la elaboración de los exámenes generales de la calidad profesional tendientes a evaluar la calidad de los distintos profesionistas en diferentes áreas de conocimiento como Contaduría, Medicina, Derecho, Sicología etcétera...

La Evaluación Global del Sistema

También conocida como *metaevaluación*, su función es elaborar diagnósticos constantes de la situación del sistema global a partir del análisis de las evaluaciones de cada establecimiento. No obstante, el conocimiento de los resultados de su trabajo se han restringido a las altas esferas de la CONAEVA, y otras instancias, sin estar al alcance del conocimiento del público en general.

4.2.2 La Competencia por el Financiamiento

En estrecha relación con la evaluación, se ha venido apoyando una mayor competitividad para la obtención de recursos económicos, tanto a nivel establecimiento como individual. La competitividad fue impulsada a través del establecimiento de criterios de asignación de recursos diferentes al financiamiento inercial, el tamaño de la matrícula o aspectos subjetivos de negociación entre las universidades y la autoridad. La obtención de recursos ordinarios y adicionales en esta postura, se encuentra ligado al desarrollo de proyectos específicos de calidad.

Ya se ha mencionado páginas atrás que el crecimiento de los recursos canalizados a las universidades fue creciente en términos reales en el sexenio salinista, rompiendo, de esta forma, con la tendencia a la baja del periodo anterior. En los tres primeros años de esta administración el subsidio federal para las universidades públicas pasó de 2 a 4 billones de pesos (a precios constantes), representado un crecimiento del orden de 118 por ciento, frente a una inflación de 84.1 por ciento para ese mismo periodo. A esta porción se deben agregar las aportaciones para construcción a través del CAPFCE; los correspondientes al desarrollo de los proyectos de investigación y formación vía DGICSA y CONACYT; los ingresos por concepto de cuotas, cobro de servicios, contratos, etcétera, que en 1990 representaron el 10 por ciento de los ingresos totales de las universidades y finalmente, en el caso de las universidades estatales, el subsidio otorgado por el gobierno estatal.²⁷

En este sentido, el crecimiento diferenciado del subsidio público y el aumento de los ingresos propios de las universidades ha permitido un mayor margen de maniobra del gobierno para incidir en la mutación de las universidades en la dirección deseada.

²⁷Antonio Gago Huguet. "Ejes de la reforma: calidad y pertinencia", comparecencia del Subsecretario de Educación Superior e Investigación científica ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, 11 de marzo de 1992, México, D.F. Universidad Futura (México), 4:1992, núm 10, p. 18.

4.2.2.1 El Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES)

Un ejemplo del intento de la autoridad para incidir en la transformación de las universidades públicas es el Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES). Este fondo fue creado en 1990 y distribuyó sus fondos, en un inicio, en función de los resultados de las evaluaciones institucionales y los proyectos de desarrollo realizadas por las propias universidades, previa autorización de la SESIC, la cual toma su decisión basándose en la calidad y pertinencia de los mismos.

Algunas de las características de este fondo son las siguientes: son destinados al desarrollo de un programa específico; son recursos extraordinarios anuales; susceptibles de ser renovados aunque no regularizables. es decir, la aprobación de una partida en un año específico no crea antecedentes en la asignación para años subsecuentes; pueden ser otorgados a un sólo establecimiento o a dos, en el caso de proyectos conjuntos, incluyendo en este caso, a universidades extranjeras; y finalmente, son fondos asignados por el gobierno federal en función de la calidad y la pertinencia de los proyectos que se presenten.

Cabe agregar que este tipo de fondo no es inédito en el escenario nacional. Anteriormente este mismo tipo de asignaciones se realizaban a través de la extinta Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica y el CONACYT. La diferencia estriba en que ahora los montos son mucho más elevados y los criterios de asignación son diferentes.²⁸

La aplicación de estos fondos se ligó a un conjunto de prioridades, resultado de los trabajos de la primera fase de evaluación institucional. De esta forma la CONPES, a sugerencia de su secretariado conjunto, estableció diez prioridades para el desarrollo de la educación superior:

1. Actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales.
2. Formación de profesores.
3. Formación de investigadores.

²⁸Romualdo López Zárate. *El financiamiento a la educación superior*. tesis de maestría, IPN, 1996, p.75.

4. Revisión y readecuación 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.
8. Sistema institucional de información.
9. Diversificación de las fuentes de financiamiento.
10. Impulso a la participación de los sectores social y productivo.²⁹
11. Extensión y difusión de la cultura.³⁰

Estas once prioridades establecieron "la agenda de lo deseable". Delimitó el camino que los establecimientos de educación superior debían transitar para allegarse más recursos públicos.

Como ya se mencionó, en los primeros años de funcionamiento de este fondo, la SESIC se encargaba de evaluar los proyectos de desarrollo, producto de la evaluación institucional, de cada establecimiento y emitía la decisión de otorgar o denegar estos recursos a las universidades públicas solicitantes. A los tres años de esto, entraron en escena los pares académicos, quienes tuvieron la función de evaluar los proyectos presentados por las IES, conservando la SESIC la decisión final sobre la asignación de los recursos (aunque en 1994 se volvió a prescindir de la participación de los pares académicos). Los criterios bajo los cuales se realizaron estas evaluaciones fueron los siguientes:

- a) proyectos que tiendan a consolidar o impulsar aquellos programas reconocidos nacionalmente por su nivel de excelencia académica o que presenten perspectivas prometedoras de innovación académica.
- b) proyectos que propicien o refuercen la pertinencia social de los servicios educativos, de investigación y de extensión a la luz de los grandes retos nacionales y regionales.
- c) proyectos que muestren una orientación evidente hacia el mejoramiento de la estructura, administración y funcionamiento de la institución educativa.
- d) proyectos que sean formulados por casas de estudio que han mostrado altos niveles en su desempeño y resultados, y que tengan congruencia entre sus procesos de evaluación, planeación y desarrollo institucional, y
- e) proyectos que aseguren condiciones propicias para poner en práctica, de manera adecuada, las acciones propuestas y para cumplir con las metas establecidas.³¹

²⁹SEP-ANUIES-CONPES. *Prioridades y compromisos para la educación superior en México (1990-1994)*.

³⁰Fue la última en incorporarse, por lo que no se encontraron datos sobre su peso relativo en el conjunto del fondo.

³¹SESIK. *Criterios para la asignación del Fondo de para Modernizar la Educación Superior*. 1994.

Es de destacar, que los dictámenes sobre las solicitudes, en la mayoría de las ocasiones, no se hicieron sobre la base de "algún índice de desempeño institucional" o tomando en consideración los resultados y recomendaciones de las autoevaluaciones. Un análisis de la forma en que se aplicaron estos recursos, revela que la carencia más común e inmediata fue la correspondiente a la actualización de la infraestructura académica, renglón en donde se aprobaron más proyectos durante los tres primeros años de funcionamiento de este fondo.

Distribución porcentual por línea de los recursos FOMES, 1990-1993

LÍNEA	1990	1991	1992	1993
1. Actualización curricular.	2.2	1.9	4.3	6.0
2. Formación de profesores	12.1	6.6	12.0	7.0
3. Formación de investigadores.	1.0	3.3	2.0	2.0
4. Readecuación de la oferta	0.9	2.0	1.1	1.0
5. Identidad Institucional	12.1	6.2	9.7	6.4
6. Readecuación de infraestructura.	52.2	48.1	51.5	60.7
7. Reordenación administrativa y normativa	13.7	16.8	3.7	4.0
8. Sistema de información.	1.0	13.0	8.9	4.5
9. Diversificación del Financiamiento.	4.0	0.5	1.5	1.5
10. Impulso a los sectores social y productivo.	1.0	1.5	5.3	6.9
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Romualdo López Zárate. Op cit., p. 77.

En general, los montos de los recursos totales destinados al FOMES han sido crecientes. Esto ha propiciado un incremento substancial en el ingreso de muchas universidades, incluso, en algunos casos, el peso de éstos ha llegado a representar más de la mitad de sus presupuestos extraordinarios. Lo anterior ha brindado un gran número de oportunidades para resarcir los atrasos y debilidades producto de la brutal retracción de los recursos destinados para la educación superior en la década de los ochenta.

RECURSOS FOMES, 1990-1993.

ANO	MILLONES DE NUEVOS PESOS
1990	70
1991	210
1992	196
1993	397
1994	321

Fuente: Romualdo López Zárate, *Op cit.*, p. 78

La aplicación de este fondo también ha implicado la presencia de algunos peligros y riesgos para el sistema. Entre éstos, el primero es que se tire por la borda el esfuerzo autoevaluador, al no estar ligado éste con los recursos del fondo. Es decir "no existió una relación visible y sistemática de este tipo de financiamiento con la evaluación institucional de su propio desempeño."³²

Una debilidad adicional es el carácter anual de estos fondos, esto resta seguridad al desarrollo de proyectos de modernización ambiciosos que en la mayoría de las ocasiones no se ciñen únicamente a un año. Otro riesgo es que por dar prioridad a los proyectos nacionales, el ámbito del establecimiento no logre avanzar en determinadas áreas, en vista de que éstas no reditúan recursos adicionales en su accionar.

A pesar de las críticas y las debilidades presentes, resulta indudable que este fondo se ha convertido en el medio más importante a través del cual el Estado ha tratado de dirigir el desarrollo del SES al vincular el otorgamiento de recursos con políticas específicas. En suma, el FOMES se ha convertido, en un elemento substancial en la adopción de programas estatales por parte de las universidades.³³

³²Rollin Kent y Wietse de Vries. *Op. cit.*, p. 20.

³³Rollin Kent. *Op. cit.*, pp. 136 y 139.

4.2.2.2 La Modificación al Artículo Tercero

Una de las modificaciones normativas más significativas y relevantes para el subsistema universitario durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue la reforma del artículo tercero constitucional.

La modificación del 5 de marzo de 1993 establece que:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.

(...)IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y atenderá el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Lo anterior implicó una clara distinción entre impartir, promover, atender y apoyar. Impartir es aquello a lo que el Estado está obligado y que es por tanto gratuito, caso de la educación primaria y secundaria. En las demás modalidades educativas no existen estas condicionantes. De esta forma quedó resuelta la vieja disputa sobre la inconstitucionalidad de la aplicación de cuotas o colegiaturas en las universidades públicas, otorgando luz verde a estos organismos para la implementación de estas medidas. En suma, esta modificación transformó la concepción de la educación superior como un bien público puro por una donde las responsabilidades y desafíos quedaban compartidos. El Estado, no sería más el único responsable del financiamiento de la educación superior, pues ésta estaría compartida por los padres de familia, los empresarios y los estudiantes mismos.

4.3 Consideraciones de Capítulo

La crisis produjo una transformación en el sistema de incentivos bajo el cual funcionaba la relación financiera entre las universidades y el gobierno.

Por un lado, el gobierno ya se había manifestado a favor de transformar el patrón de financiamiento benevolente, que lo dejaba prácticamente como el único responsable en el financiamiento a las universidades. Pero se había mostrado incapaz de realizar tal reforma, por la percepción de que los costos políticos de implementar tal política serían más altos a los beneficios a alcanzar.

Por el lado de las universidades. El sistema de incentivos prevaleciente en la década de los setenta le había cobijado, le había permitido desarrollarse y crecer bajo la certidumbre de un creciente y seguro subsidio estatal, por lo que una propuesta de reforma en el patrón de financiamiento surgida al interior de este sector se antojaba imposible.

La crisis de 1982 acentuó la tendencia a la baja en el nivel de financiamiento a las universidades públicas. Si en un inicio se pensó que la década de los ochenta reportaría grandes progresos en el sistema educativo global, los tragos amargos de la crisis rápidamente hicieron olvidar ésto.

Bajo las nuevas condiciones de recorte presupuestal y disminución constante de sus niveles de ingreso, las universidades se encontraron a sí mismas constreñidas y limitadas a los escasos recursos otorgados por el gobierno.

Paradójicamente, fue bajo este entorno de penuria económica como se hizo factible una transformación en el patrón de financiamiento. La crisis permitió un cambio en la percepción de los beneficios relativos que traería consigo un cambio en el patrón del financiamiento hasta entonces vigente. Por un lado, el gobierno podría inyectar una lógica racional a la asignación de recursos hacia las universidades, sin que esto se transformará necesariamente en un polvorín de reclamos y protestas y por el otro, los establecimientos universitarios tendrían la posibilidad de aumentar sus recursos financieros y expandir de esta forma sus espacios de maniobra tan severamente restringidos.

En este sentido, el fracaso del SINAPPES y del PROIDES para establecer mecanismos claros de asignación presupuestal e incrementar las fuentes de financiamiento de las IES se debió, en buena medida, al carácter indicativo de las

mismas, pero sobre todo, a una falta de correlación entre los objetivos planteados y el nivel de financiamiento otorgado. De esta forma, resultó poco atractivo para las IES aplicar las medidas propuestas por la autoridad si no se tenía ningún incentivo económico que respaldará el esfuerzo realizado.

Después de este momento de *impasse* y con el agravamiento de la situación financiera de las universidades, el estado de receptividad de los establecimientos hacia prácticamente cualquier tipo de propuesta que prometiera una salida al callejón sin salida en el que se encontraban se mantuvo latente. De esta forma, las reformas modernizadoras implementadas por Salinas de Gortari, que en otro tiempo hubieran causado grandes controversias (en un clima permeado por la urgencia de recursos frescos y en coincidencia con una situación de crítica al papel social de la educación) avanzaron sin mayores contratiempos.

Las reformas, al menos en su aspecto formal, crearon nuevos derechos de propiedad: el financiamiento público no fue entregado de manera libre de justificación e incrementalmente a la alza como antaño. Ahora, era necesario seguir los nuevos lineamientos de política pública (que tendían hacia la competitividad y el incremento de la calidad) para poder ser candidato a mayores montos de financiamiento público. Asimismo, las reglas que por mucho tiempo determinaron el total del financiamiento de las universidades públicas durante la época de la gran expansión como el financiamiento incremental, la negociación política y los criterios cuantitativos del crecimiento de la matrícula y el personal docente, fueron sustituidos, parcialmente, por la institución de la evaluación, como la encargada de determinar, en función de los resultados, el nivel del financiamiento a otorgar. Esta nueva regla formal, buscó disminuir la incidencia de los factores subjetivos a través de una institucionalización formal de las vías de financiamiento destinadas a la aplicación de un fin específico y al mismo tiempo, dotar de racionalidad al desarrollo del conjunto del sistema de educación superior.

A la luz de los resultados parciales hasta ahora presentados, porque muy pocos resultados en sí han sido dados a conocer a la luz pública, es posible señalar que el avance hacia la institucionalización formal ha sido limitado, con ciertas desviaciones y en ocasiones con resultados perversos. El hecho de que no se haya logrado ligar perfectamente el desempeño y la evaluación con el nivel de ingreso ha provocado el cuestionamiento de la pertinencia de la evaluación. Los avances han ocurrido, pero sólo hasta un plazo mayor de tiempo será posible sopesar los frutos del esfuerzo modernizador.

5. Fuentes alternativas de Financiamiento

En el último capítulo se revisó la transformación del papel del Estado mexicano (de uno benevolente a otro evaluador) en el financiamiento de las universidades públicas. Esta nueva lógica evaluadora, cambió los incentivos y por tanto el desempeño del sistema. No obstante, la mayoría de las aplicaciones de este nuevo marco institucional formal se mantuvieron restringidas a la esfera de los recursos extraordinarios, manteniéndose de esta forma casi sin alteraciones la lógica de asignación del grueso del monto del financiamiento.

De esta manera, si bien los recursos adicionales inyectados al sistema estuvieron destinados hacia las actividades innovadoras, el grueso de los subsidios otorgados continuó bajo la lógica incremental y de negociación política tradicional. Lo anterior es indicativo de que el cambio sólo había permeado de manera parcial al conjunto de las relaciones financieras entre el Estado y las universidades.

Este cambio parcial e incremental, hace entrever puntos pendientes en la agenda para la consolidación de las fuentes alternativas de financiamiento y la nueva tendencia de accionar gubernamental que percibe a la universidad como una empresa económica sensible a las transformaciones de los incentivos financieros.¹

Este capítulo tiene como propósito el mostrar algunas de las opciones de financiamiento aún no exploradas en la experiencia mexicana (sin la pretensión de llegar a constituirse en una tipología) pero que han mostrado sus efectos y repercusiones en el plano internacional.

¹Gareth Williams. "Markets and higher education", Higher Education Management (Francia), 3:1991, núm 3, p.214.

5.1 La tendencia internacional

A partir de la opinión general de que el financiamiento creciente a las universidades a través de fondos públicos es simplemente insostenible, y en el marco de una crisis conceptual sobre la pertinencia de la educación superior,² es como en el plano internacional los mecanismos de financiamiento están siendo habilitados como instrumentos posibilitadores de reformas tendientes a mejorar el desempeño general de las universidades.

La nueva lógica implementada a partir de los ochenta, percibe a las universidades como cualquier otro tipo de empresa económica. De esta forma, han surgido a lo largo de los países desarrollados, pero también en algunos en desarrollo, la preocupación por la búsqueda e implementación de nuevos mecanismos de financiamiento que reconcilien los conceptos de equidad con eficiencia en el seno universitario.³

Los cambios y transformaciones de las reglas institucionales que definen las diversas formas de financiamiento a nivel internacional han incluido una variada gama de patrones tales como: la aplicación de sofisticadas fórmulas, una mayor contribución de los estudiantes en los costos de su educación, una proporción creciente de financiamiento público destinado a aplicaciones concretas, una búsqueda creciente de obtención de recursos a través de contratos para el desarrollo de proyectos de investigación específicos, etcétera.

A partir de lo anterior, es entendible el creciente interés de distintos gobiernos por introducir mecanismos de mercado y sus correspondientes incentivos al interior de los sistemas de educación superior. En términos generales, existen dos caminos a través de los cuales se ha tratado de inyectar esta nueva lógica: el primero es que el otorgamiento de recursos públicos esté cada vez más ligado con el cumplimiento de resultados específicos. Esto implica una actitud, por parte de los organismos financieros, cada vez más selectiva en la dotación de recursos públicos a las

²Jean Claude Eicher y Chevallier Thierry. "Rethinking the financing of compulsory education", *Prospects* (Estados Unidos), 21:1991, núm 2, p. 260.

³Maureen Woodhall. "Sharing the cost of higher education: an international analysis", *Educational Record* (Estados Unidos), 72:1991, núm 4, p. 27.

universidades; esta situación ha llegado a tal grado, que en ciertos países se ha mencionado que el nuevo papel gubernamental en el financiamiento a la educación superior debe ser similar al de un "comprador" de servicios; con la salvedad, que en esta circunstancia particular lo que se estaría intercambiando serían los servicios proporcionados por los establecimientos de educación superior.

La segunda senda propuesta para introducir a los establecimientos de educación superior a la dinámica del mercado, es la creación de un marco institucional formal e informal que tenga como base de sustentación derechos de propiedad tales que, generen incentivos convincentes para que sean las propias universidades quienes busquen, encuentren y consoliden formas independientes y diversificadas de autofinanciamiento. Es así, que *a grosso modo* la tendencia del futuro girara a partir de dos grandes bloques de fuentes de financiamiento: los recursos de origen público asignados de una forma condicionada y las fuentes de origen privado obtenidas a partir de la venta de servicios y el desarrollo de actividades generadores de ingreso. A continuación se desarrollarán cada una de estas dos vertientes poniendo especial énfasis en los efectos de la aplicación de cada opción en el funcionamiento general de la universidad.

5.2 Las Opciones de Financiamiento por Fuente Pública

El primer tipo de financiamiento, se trata de aquel utilizado tradicionalmente para hacer frente a las actividades clásicas de las universidades como son la investigación, la docencia, los gastos de operación y demás gastos incluidos en el presupuesto base. A saber, los establecimientos de educación superior poseen cuatro grandes clasificaciones de sistemas para obtener recursos públicos.

1. El financiamiento creciente.
2. El financiamiento negociado.
3. El financiamiento por aplicación de fórmulas.
4. El financiamiento por contrato.

Esta clasificación como todas, tiene la ventaja de dar coherencia al trabajo analítico pero, como es de todos conocido, la realidad es mucho más compleja y en la práctica no es posible hablar de sistemas "puros", por lo que los traslapes y entrecruzamientos son comunes entre entidades que no son mutuamente excluyentes.

5.2.1 El Financiamiento Creciente

Este sistema se caracteriza por el crecimiento constante de los recursos públicos asignados a las universidades y es característico de los sistemas en expansión. El supuesto de este tipo de financiamiento es que la universidad desarrollará el mismo tipo de actividades de una manera más o menos constante y sólo ocasionalmente adicionará alguna tarea al conjunto desarrollado tradicionalmente. Cuando lo anterior ocurre, el monto del incremento presupuestal es fijado a partir de fórmulas, de manera puntual, o como un porcentaje determinado en relación al presupuesto precedente.

La gran inconveniencia que presenta este sistema, es la exagerada dependencia financiera de los establecimientos de educación superior por los recursos públicos. Si por algún motivo las asignaciones en el financiamiento disminuyen, los establecimientos de educación superior se muestran incapaces para hacerse de recursos propios y compensar de este modo el decremento de las partidas presupuestales. Esta extrema dependencia financiera genera importantes limitaciones de gestión a las universidades, pues éstas ven restringidas su área de acción proporcionalmente al monto de las asignaciones no recibidas.

5.2.2 Presupuesto negociado

El elemento distintivo de este sistema, es que la decisión sobre el monto de financiamiento público es definido a través de procesos de negociación política entre los funcionarios estatales y los representantes de la universidades. Dentro de

este esquema de funcionamiento, es claro que los actores están más interesados por consolidar sus posiciones de poder que por fomentar la calidad y el correcto desempeño de los establecimientos de educación superior. De ahí, que los ajustes presupuestales reflejen tendencias históricas, pues la negociación en el otorgamiento del subsidio público, generalmente, toma como base la asignación otorgada el año anterior inmediato.

5.2.3 El Financiamiento por Aplicación de Fórmulas

La tendencia más generalizada a nivel internacional, es la aplicación de fórmulas en la definición de los montos de subsidio público a las universidades. En la mayoría de los casos, este sistema vino a sustituir al del aumento constante de recursos y al fijado a través de mecanismo de negociación.

Financiamiento por Insumo

El ejemplo más sencillo de la aplicación del sistema de financiamiento por fórmula, es aquel en donde el financiamiento de un establecimiento de educación superior es decidido a partir del número de estudiantes efectivamente inscritos en él. Las repercusiones en la aplicación de este sistema pueden ser variados. Por ejemplo, en el caso de países en que los estudios son demasiado largos, este patrón de financiamiento podría promover a que las universidades no se interesen porque sus alumnos terminen con la máxima prontitud sus estudios.

Financiamiento por Producto

Ante la aparición de estos efectos perversos, los países que utilizan este tipo de asignación financiera se han preocupado por elaborar modificaciones en sus fórmulas a fin de inhibir la aparición de estos problemas. El nuevo tipo de fórmulas se basan en el cálculo aproximado del gasto por estudiante, pero haciendo una clara diferencia entre los diferentes tipos de estudiantes y de estudios realizados. Así, los coeficientes pueden variar según:

1. El tiempo dedicado a los estudios. Desde esta perspectiva los estudiantes de tiempo completo deben recibir más atención que los de tiempo parcial.
2. El tipo de carrera y materias estudiadas. Esto, porque es claro que determinadas disciplinas son más onerosas que otras.
3. El nivel de estudios. Porque el costo de los estudios aumenta según aumenta el nivel de éstos. Bajo esta lógica es más costoso desarrollar un programa de posgrado que uno de licenciatura.

Para impedir que la duración de los estudios se extienda indefinidamente, varios países europeos (que son los que principalmente han adoptado esta modalidad de financiamiento por producto) como Alemania, Dinamarca, Holanda y Noruega han limitado el tiempo de la aplicación del financiamiento por fórmula permitiendo solamente al estudiante un año de repetición de los cursos. No obstante esto, el incentivo más poderoso para que los estudios no se prolonguen indefinidamente, son los recursos adicionales que cada establecimiento recibe como premio por cada estudiante que haya concluido con sus estudios en los tiempos normales. Es así, como las universidades se han visto impulsadas a tomar medidas para que los estudiantes graduados obtengan su título de la manera más rápida y expedita posible.

RECUADRO 1. MODELO DE FINANCIAMIENTO BASADO EN EL PRODUCTO: HOLANDA

En 1991, el gobierno holandés financiaba a sus universidades en función del número efectivo de estudiantes con el que cada escuela contaba. Este número, era calculado a partir del índice real de deserciones, con el que se estimaba el ficticio "stock" anual de estudiantes subsidiados. Con el propósito de que las universidades se interesaran por reducir el tiempo promedio de años de estudio de cada estudiante, se estableció una nueva fórmula en la que se preveía un mayor financiamiento para las universidades cuyos estudiantes concluyeran con sus estudios en el tiempo oficialmente previsto (que en promedio es de cuatro años). La forma de operar de este mecanismo es el siguiente: el gobierno otorga al establecimiento el equivalente a 4.5 años de subsidio por cada estudiante que concluya con éxito sus estudios, pero sólo concede 1.5, en el caso de los estudiantes que no hayan completado sus programas académicos en el plazo normal.⁴

⁴Hans de Groot. "Financing higher education: the dutch case" *Higher Education Management* (Francia), 3:1991, núm 3, pp. 240-241. y Banco Mundial. *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Estados Unidos, 1995, p.58.

Financiamiento Basado en la Calidad

Este sistema de financiamiento tuvo su origen en Chile a inicio de la década de los ochenta y como su nombre lo indica, el criterio que utiliza el gobierno para asignar una parte considerable de los ingresos totales a las universidades chilenas es la calidad.

¿Cómo se mide la calidad? Este término tan escurridizo lo determina indirectamente el Programa de Apoyo Fiscal Indirecto (AFI), a partir del monitoreo de la decisión de dónde han decidido estudiar los estudiantes que han obtenido las calificaciones más altas en el examen de aptitud académica, que rinden anualmente todos los estudiantes egresados de las escuelas secundarias de ese país. Los establecimientos reciben subsidios financieros del gobierno por cada estudiante que ingresa en su universidad que se encuentre situado entre las 27 mil 500 mejores calificaciones. El valor de los montos financieros que proporciona el AFI a las universidades varía en función de la calificación obtenida. Así, las más altas calificaciones conforman una parte considerable de los gastos totales de un año de estudios en una universidad promedio. Los candidatos de este tipo de apoyos son todas las universidades públicas y privadas que ofrezcan cursos con duración mínima de dos años.

El objetivo de este sistema es estimular la competencia entre las universidades para que mejoren la calidad de su enseñanza en su búsqueda por atraer a los mejores estudiantes. No obstante, para algunos investigadores chilenos, el alcance de este programa se ha visto limitado a causa de la insuficiente información objetiva de la calidad de los distintos programas disponibles para la elección de los estudiantes. Esta situación ha hecho que los estudiantes no siempre hayan tomado la mejor decisión, favoreciendo la existencia de programas atractivos a la vista, pero vacíos de cualquier contenido valioso.

Como Colofón a este inciso, es pertinente señalar que la tendencia actual en la mayoría de los países que utilizan este sistema de fórmulas, es que se otorgue plena libertad a los establecimientos de educación superior en la aplicación de los

recursos asignados por este método. La percepción hacia el futuro, es que esta situación habrá de transformarse, y cada vez, será más común la utilización de este sistema en compañía de una serie de obligaciones o indicaciones de la manera más pertinente de la aplicación de los recursos fiscales.

5.2.4 El Financiamiento por Contrato

Este tipo de financiamiento está ligado al logro de resultados específicos. Su operación, generalmente, es a través de la oferta de recursos monetarios a los establecimientos de educación superior a cambio de la realización de actividades específicas.

Este criterio contractual donde los organismos financieros fungen como compradores y los establecimientos de educación superior como vendedores, inició su funcionamiento en el área de la investigación científica, pero actualmente ha rebasado este espacio de acción, extendiéndose hacia otras áreas del quehacer universitario.

Una vez revisados los más relevantes principios de esta forma de asignación es difícil no entablar paralelismos con el sistema de aplicación de fórmulas: ambas buscan hacer competir a las universidades por fondos públicos, o en su caso, condicionar su dotación a ciertos comportamientos o resultados. No obstante, existen dos principales diferencias entre estos dos sistemas. La primera es que generalmente las fórmulas son aplicadas de forma retrospectiva; es decir, la dotación de recursos fiscales es hecha en función de los resultados del año anterior a la elaboración del presupuesto, mientras que los contratos son compromisos a futuro; es decir, su lapso de resolución es uno, o más periodos posteriores a la asignación otorgada. La segunda diferencia es que los órganos estatales encargados de otorgar los recursos financieros fijados en la fórmula, generalmente hacen esto en un sólo pago, una vez recibido éste, el establecimiento beneficiado puede hacer uso de los recursos de una manera más o menos libre, en cambio, en el caso de las asignaciones fijadas en el contrato, existen mecanismos a través de los cuales el proveedor de los fondos puede asegurar el cumplimiento de los términos del contrato. En este sentido, la universidad sólo puede manejar libremente un limitado rubro, restringido a los gastos generales previamente definidos.

Existen tres categorías de sistemas de contrato: el abierto, el semicompetitivo y el competitivo

a) El Abierto

Este tipo de contrato es el que más se asemeja al del financiamiento por fórmula (con las salvedades ya delineadas párrafos atrás). En el financiamiento por contrato, el organismo financiador publica su contrato por oferta y lo hace del conocimiento de todos los establecimientos de educación superior capaces de satisfacer los términos del mismo, de tal suerte, que cualquiera que cumpla con los términos del contrato por oferta puede hacerse merecedor de la ayuda financiera prometida. Los problemas de este tipo de asignación son evidentes: al ser demasiado inclusivo, se corre el riesgo de desbordar la capacidad financiera de los órganos financieros, por lo que éste no es recomendable cuando se desea mantener el gasto público bajo ciertos límites.

B) El Semicompetitivo

En este caso, el organismo financiador publica un contrato por oferta, bajo términos muy generales, sobre ciertas actividades de docencia e investigación, pero sólo cuenta con recursos limitados. En esta situación de recursos fijos, los diversos establecimientos de educación superior interesados tendrán que competir entre sí por la obtención de los recursos adicionales.

c) El Competitivo

En este tercer caso, el organismo financiador presenta un contrato por oferta para cada actividad en específico y fija montos bien definidos. Este procedimiento implica que cada actividad será financiada de manera separada, exacerbando de este modo, la competencia entre las universidades participantes. Un último punto a mencionar, es que bajo este esquema competitivo las estructuras departamentales tienen más relevancia que el nivel establecimiento como consecuencia del grado de especialidad requerido por los lineamientos del contrato.

5.3 Las Fuentes Propias de Financiamiento

La importancia de los ingresos propios de las universidades se ha hecho cada vez más patente ante la creciente escasez de fondos públicos. Anteriormente, los fondos privados sólo significaban una parte simbólica del total del presupuesto de los establecimientos de educación superior. Esta situación se ha transformado, y ahora existen decididos esfuerzos en distintos países por incrementar la proporción de estos fondos en los ingresos totales de las instituciones de educación superior.

En términos generales las diferentes categorías del financiamiento privado son las siguientes:

1. La participación de los estudiantes en los costos
2. Los donativos
3. Diversas actividades generadoras de ingreso

5.3.1 La Participación de los Estudiantes en los Costos

En la mayoría de las ocasiones la participación de los estudiantes en los costos es a través del cobro de derechos de matrícula. En el plano internacional existe una gran diversidad sobre el monto de cobertura de los costos de los derechos de matrícula, variando desde los sistemas en los que no se cobra nada, o se paga sólo para ciertos cursos, hasta aquellos en que el pago de los derechos cubren casi la totalidad de los costos. En términos generales, el cobro de derechos de matrícula a los estudiantes tiene tres grandes repercusiones:

1. Hace corresponsables a los directamente beneficiados.
2. Afianza la autonomía financiera de los establecimientos.
3. Otorga el poder de "cliente" al estudiante.

LA CORRESPONSABILIDAD EN EL PAGO DE LOS COSTOS

El principal argumento a favor de que los estudiantes contribuyan en los costos de la educación superior es que ellos obtendrán, como resultado de la preparación académica recibida, al insertarse en la vida productiva ingresos muy superiores a los costos que implicó su educación. El razonamiento es simple: al ser los

estudiantes los directamente beneficiados de este servicio deben ser responsables del al menos de una parte de los costos que implicó su educación. Otro argumento que refuerza la idea del cobro de derechos de matrícula es el hecho de que los estudiantes de educación superior, por lo general, provienen de familias de las clases media y alta, por lo que una educación sin costo, significa un subsidio para un grupo que en realidad no lo necesita.

RECUADRO 2. EJEMPLO DE UN SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DONDE NO SE COBRAN DERECHOS DE MATRÍCULA: GRECIA

En Grecia, por designio constitucional quedó prohibida la participación de los particulares en la impartición de la educación terciaria. La educación, de acuerdo con el Artículo 16 de la Constitución de 1975, es gratuita y responsabilidad del Estado. El espíritu de esta legislación en este país mediterráneo, fue en el sentido de asegurar el libre acceso a la educación a todos sus ciudadanos. ¿Cuál fue el resultado de este marco institucional, en apariencia abierto? El resultado fue, que contrariamente a lo que se había querido promover, el subsidio a la educación superior benefició preferentemente a los grupos de mayores recursos. De tal suerte, lo que se observó fue un efecto regresivo en el subsidio, esto es, las familias de menores ingresos acabaron financiando la educación de los hijos de las familias más prosperas.⁵

EL REFUERZO A LA AUTONOMÍA FINANCIERA

Los promotores del financiamiento a través del cobro de derechos de matrícula señalan que una de las grandes virtudes de este tipo de ingreso es la gran libertad que tienen las autoridades para decidir el destino de la aplicación de estos fondos. Éstos, al ser recursos frescos e independientes de cualquier tipo de control o evaluación en su manejo, permiten a los directivos mayor margen de maniobra en aquellas áreas que consideren que requieren de una inyección rápida y expedita de recursos.

⁵Harry Anthony Patrinos. "Higher education finance and economic inequality in Greece". *Comparative Education Review* (Estados Unidos), 25:1992, núm 3, pp. 298-309.

EL ESTUDIANTE VISTO COMO CLIENTE

Uno de los efectos de que los estudiantes paguen derechos de matrícula, es la adquisición del carácter de cliente. El término cliente, significa que el estudiante está invirtiendo en su educación y como todo inversionista, tiene gran capacidad para dirigir el rumbo de su inversión. Este poder, posibilita al estudiante elegir, en un determinado momento, el tipo de cursos que desea tomar en su formación profesional, los horarios, los maestros y en ocasiones hasta el enfoque del curso.

(...) la idea de que los estudiantes sean ante todo consumidores, toca puntos esenciales sobre la naturaleza de la enseñanza superior. La tradición dicta que un estudiante se considera como un aprendiz que recibe una formación académica por aquellos que ya son maestros: son discípulos y deben someterse a quienes conocen la disciplina mejor que ellos. Una interpretación muy diferente presupone que los profesores venden su saber y que corresponde a los estudiantes, como consumidores, que tienen los recursos, decidir cuál es el conocimiento más valioso para ellos.⁶

5.3.2 Los Donativos

Este tipo recursos son producto de regalos hechos a los organismos de educación superior, que pueden ser en dinero o especie, adoptando diversas modalidades que pueden ir desde fondos para la renovación de los espacios físicos y de los inmuebles hasta recursos para apoyar el desarrollo de un programa académico en específico.

¿Quiénes son los principales benefactores de las escuelas de enseñanza superior? Los bienhechores, generalmente son los ex-alumnos de la propia universidad y miembros destacados de la industria y el sector servicios. Este tipo de filantropías son comunes en países con sistemas tributarios promotores de estas actividades. Un ejemplo de un marco institucional que genera incentivos para este tipo de conductas es el sistema fiscal en Chile, que otorga hasta el 50 por ciento de exención fiscal en las donaciones que decidan otorgar los particulares a las universidades. La India es el país en vías de desarrollo que otorga las exoneraciones fiscales más elevadas a los recursos donados a las universidades, con un 150 por ciento de deducción sobre las contribuciones de este tipo.

⁶OCDE-ANUIES. *El financiamiento de la educación superior. Tendencias actuales*. México, 1994, p. 82.

5.3.3 Diversas Actividades Generadoras de Ingreso

La tercera opción en la obtención de ingresos de los establecimientos de educación superior es la realización de diversas actividades como: servicios de consultoría, cursos de capacitación breves, cobro de servicios escolares, rifas, etcétera. La forma en que el gobierno podría apoyar este tipo de esfuerzos es, en un primer momento, no reduciendo las asignaciones presupuestarias ya otorgadas como compensación por el aumento de los recursos obtenidos por los establecimientos de educación superior a través de estas fuentes externas. Otro incentivo a esta práctica, sería el otorgamiento de recursos fiscales adicionales como estímulo por haber logrado obtener recursos por otras fuentes. Dentro de este mismo cariz, estaría el hecho de ponderar esta práctica como elemento positivo en las fórmulas de financiamiento.

Entre las consecuencias del fomento de este tipo de actividades está la promoción del ánimo empresarial en la dirección de los establecimientos de enseñanza superior. Así, a causa de su sensibilidad ante los cambios del mercado, las universidades aumentarían su flexibilidad y su rapidez de respuesta a las nuevas demandas de conocimientos, estrechando de esta forma su relación con el medio ambiente exterior. El peligro de llevar al extremo la aplicación de estos mecanismos de financiamiento, es que esta actividad se convierta en un fin en sí mismo y se soslaye, por tanto, el valor del conocimiento en todas sus vertientes y modalidades.

5.4 El Elemento de Equidad: El Apoyo Financiero para Estudiantes Necesitados

Una vez visto que la tendencia internacional es hacia una diversificación de las fuentes de financiamiento y que una de las principales opciones en este sentido es el cobro de los derechos de matrícula, resulta pertinente recobrar el carácter incuestionado del Estado como corrector de los desajustes e imperfecciones del mercado.

El gran reto es lograr el incremento de la eficiencia de este sector a través de mecanismos de financiamiento más propositivos y al mismo tiempo evitar que la educación se convierta en un privilegio de las clases con altos ingresos. Eficiencia y equidad son en síntesis, los dos grandes objetivos que se proponen alcanzar los formuladores de las políticas públicas en todo el globo. Pero ¿qué significa equidad en el marco del financiamiento a los establecimientos de educación superior bajo esta perspectiva que contempla la dotación del servicio de educación superior como una responsabilidad compartida? Equidad significa igualdad, igualdad de oportunidades para cada joven, no importando su condición social, para poder acceder, si ese es su deseo, a la educación superior.

Es así que en el marco de la ayuda a los estudiantes, se puede hablar de dos grandes tipos: la ayuda proporcionada a través de los subsidios públicos otorgados a las universidades y la ayuda otorgada directamente a los estudiantes.

5.4.1 Ayuda indirecta

La ayuda indirecta a los estudiantes ocurre cuando el Estado es la principal fuente de financiamiento de las universidades y esto se conjuga con un sistema de no cobro o cobro simbólico de derecho de matrícula. Este sistema es el característico de los sistemas en expansión y tiene como telón ideológico la apertura de las universidades a todos los grupos sociales y no sólo a una élite como ocurría todavía a principios de este siglo en la mayoría de los países del mundo.

El carácter igualitario de este tipo de ayuda tiene sus bemoles al no discriminar entre los estudiantes que están en capacidad de pagar el total de los costos de su educación y aquellos que sin el subsidio estatal no estarían en condiciones de asistir a sus estudios universitarios. Esta situación, por sí sola no es dañina pero, si se toma en consideración que la experiencia internacional ha demostrado que en aquellos países con altos niveles de subsidio público, que han mantenido una postura de no cobro de derecho de matrícula, han beneficiado preferentemente a los niveles sociales de altos y medianos ingresos, la situación cambia dramáticamente de tonalidad. Por tanto, se concluye que la simple gratuidad no es garantía de acceso a la universidad por parte de los grupos de ingresos inferiores, pues esta medida no toma en cuenta los costos de oportunidad y de mantenimiento, inherentes al estudio, en una familia de escasos recursos.

5.4.2 La Ayuda Directa

Una modalidad cada vez más utilizada a nivel internacional es el otorgamiento de ayuda financiera directamente a los estudiantes a través de créditos educativos (o becas) que en muchas ocasiones no sólo cubren los gastos de matrícula sino también los de subsistencia de los estudiantes. Este tipo de créditos son cubiertos a partir de pagos fijos una vez que el estudiante haya obtenido su título. En la experiencia internacional, la aplicación de este tipo de ayuda ha sido desalentadora debido a las elevadas tasas de incumplimiento en el pago, los altos gastos administrativos y las tasas de interés subvencionadas. Todos estos elementos se han conjugado para que este tipo de programas no haya podido ser autosuficiente, llegando a ocurrir que en muchas ocasiones hubiera resultado más económico otorgar los subsidios directamente a los establecimientos de educación superior. De tal suerte, para que estos programas puedan sobrevivir, es indispensable la existencia de sistemas de cobro eficientes: una programación de cobros tal, que los primeros sean los más pequeños y los últimos los más grandes, tratando con esto de emular la tendencia de los ingresos previstos; una serie de incentivos tendientes a reducir al mínimo la evasión y el incumplimiento de los pagos; y una tasas de interés indexadas con el nivel inflacionario para que los programas sean sostenibles financieramente.

Préstamos Vinculados con los Ingresos

Una categoría que está siendo adoptada por un creciente número de países es el sistema de créditos vinculados con los ingresos. Esta forma específica de préstamo tiene la distinción de cobrar proporciones fijas del ingreso anual del graduado. La idea de este sistema es buscar un equilibrio entre lo que el graduado paga y su nivel de ingresos para reducir al mínimo la evasión en el pago del crédito educativo, satisfaciendo simultáneamente el principio de equidad y de capacidad de pago. Otra característica favorable es que su instrumentación es más sencilla al ser aplicado a través de canales ya existentes como lo son el registro de contribuyentes fiscales o el seguro social. Este último punto es una arma de dos filos, pues el éxito en la implementación de este tipo de programas depende de la existencia de un sistema fiscal confiable o en su caso, de un aparato de seguridad social con entrada a los datos de los ingresos de las personas.

RECUADRO 3. ESQUEMA DE CONTRIBUCIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR:

AUSTRALIA

En Australia, los estudiantes contribuyen con alrededor del 20 por ciento del costo de su educación. Esta contribución la hacen cuando finalizan con sus estudios o hayan abandonado la escuela. El costo anual de los cursos es puesto en valor constante con el uso de un índice institucional. Después de un año, la deuda restante es indexada con el índice de precios. Dentro de este esquema existe un factor de equidad: todos aquellos alumnos cuyos ingresos obtenidos hayan sido inferiores al ingreso medio semanal quedarán exentos de este pago. Las formas de pago pueden ser de dos formas: pagar en un sólo pago, con lo que se otorga un descuento del 25 por ciento y pagar a plazos con una tasa de interés de 2 a 4 por ciento, dependiendo del nivel de ingresos.⁷

5.5 Consideraciones de Capítulo

Una vez hecha la revisión del presente capítulo, es claro que las distintas experiencias internacionales apuntan hacia una complejización de las relaciones financieras entre el gobierno y los establecimientos de educación superior. Tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo, resulta evidente que el Estado ha dejado de ser el exclusivo mentor de estos establecimientos, y la búsqueda de recursos adicionales a los fiscales se ha convertido en una necesidad ineludible.

Una apresurada lectura de las tendencias observadas a nivel internacional, podría orillar a pensar en una retracción sistemática del Estado en el sector de la educación superior. Nada más alejado de la realidad, pues ante este escenario de creciente complejidad, el Estado no sólo mantiene vigente su importante papel dentro del sector, sino incluso ve incrementar su injerencia en el desarrollo del mismo al desempeñar tres actividades fundamentales:

1. La de fiscalizador del sistema;
2. La de fomentador de las fuentes propias de financiamiento; y
3. La de equilibrador de las iniquidades del mercado.

⁷Alan Wagner, "Financing Higher education: new approaches, new issues", Higher Education Management (Francia)8:1996, núm 1, pp. 13.

El papel del Estado como el fiscalizador del sistema de educación superior se entiende a partir de un mayor involucramiento estatal en el desempeño de los establecimientos conformantes del sector. En su nuevo papel, el Estado busca evaluar, premiar y/o castigar (ex-ante o ex-post) las acciones y decisiones de las instancias universitarias al otorgar recursos fiscales a estos establecimientos a partir de la celebración de contratos o la aplicación de fórmulas, que en este sentido, se constituyen en los portadores del mensaje gubernamental de los usos aceptables y los productos esperados en la aplicación del dinero otorgado.

Asimismo, las instituciones integrantes de este nuevo proceder gubernamental, definen con mayor claridad los derechos de propiedad de cada una de las partes, al dejar en claro para cada actor sus responsabilidades y atribuciones, tanto en la asignación y vigilancia de la correcta aplicación de los recursos -función gubernamental-, como en lo tocante a la administración de los recursos y la consecución de metas u objetivos a partir de los recursos obtenidos -función de los establecimientos de educación superior-

Por otro lado, este tipo de instituciones, también disminuye los costos de transacción del proceso financiador, al existir incentivos claros para que las universidades cumplan con su parte del contrato o realicen las actividades acordadas, para verse beneficiados por la asignación de recursos a través de la aplicación de algún tipo de fórmula. Es decir, las instituciones definitorias del financiamiento a través de contratos y fórmulas, generan un tipo de comportamiento tal, que disminuyen por sí mismas los costos de monitoreo. Esto, porque los establecimientos de educación superior tienen claro que el cumplimiento de lo pactado, ya sea a través de fórmula o vía contrato, les redituará en un mayor nivel de recursos. Asimismo, también cuentan con la certeza, de que en caso de fallar en la realización de los objetivos trazados verán disminuir el nivel de recursos disponibles para el siguiente ciclo.

En lo tocante al Estado como promotor de las fuentes alternativas de financiamiento, esta función es realizada a partir de la construcción de marcos institucionales favorecedores de esquemas de competencia entre los establecimientos de educación superior, y a través de la construcción de marcos normativos que apoyen la introducción de recursos privados al interior de este sector.

La adopción de esta postura orientada hacia el mercado, profundiza la falta de distinción entre lo público y lo privado, al homogenizar los términos bajo los cuales cada organismo se relaciona con su entorno en el plano financiero. Bajo este esquema, tanto las universidades públicas como las privadas entran en competencia por la obtención del apoyo de las fuentes privadas de financiamiento - los estudiantes y las empresas- , y por los recursos de origen fiscal, que son otorgados bajo términos condicionados.

Por último, la acción correctora del Estado de las iniquidades del mercado está presente a través de becas y créditos educativos destinados a estudiantes de bajos recursos académicamente calificados. Esta situación, en sistemas en donde es común el cobro de derecho de matrícula, permite a los estudiantes de bajos ingresos continuar con sus estudios universitarios e impide que la educación superior se mantenga restringida sólo a la élite económica.

Un punto que se desprende necesariamente de esta última aseveración, es la cuestión del cobro o no cobro de derechos de matrícula a los estudiantes. A este respecto, a partir de las distintas experiencias internacionales, ha sido claro que la aparente "apertura" de los sistemas educativos, en donde no se cobraba colegiaturas, ha tenido efectos regresivos sobre los grupos poblacionales de menores ingresos. De tal suerte, lo que se perfila en la actualidad son sistemas donde si bien aun se mantiene un porcentaje de subsidio a la educación, los estudiantes tienen que contribuir con un importante porcentaje del costo de su instrucción. En la práctica, esta parece ser la mejor solución, pues por un lado se logra discriminar a aquellos estudiantes en capacidad de pagar el costo de su educación y por el otro, se deja mayor espacio financiero para apoyar a los estudiantes que realmente requieren el sostén gubernamental para poder continuar con sus estudios. Es de esta manera, como el Estado actual busca conciliar la aparente contradicción entre calidad y equidad.

Consideraciones Finales

En el lapso de 24 años, el subsistema de educación universitaria ha experimentado cuatro etapas identificables: la expansión, la desaceleración, la retracción y la recuperación. En cada una de las fases detectadas, ha sido clave el papel de las instituciones formales e informales relativas al financiamiento de estos organismos en la conformación de los incentivos determinantes del desempeño y las perspectivas de desarrollo del sector.

Asimismo, en esta revisión ha quedado claro la preeminencia de las instituciones informales sobre las formales en la determinación del financiamiento a las universidades públicas. Ante la ausencia de criterios claros de asignación de los recursos públicos a las universidades, los arreglos políticos y subjetivos han determinado los mecanismos de dotación de los mismos, y los derechos de propiedad derivados de esta situación han producido a su vez la desprofesionalización de los cuadros técnicos universitarios, la falta de enfoques prospectivos e innovadores en la oferta educativa y una alta dependencia financiera de las universidades respecto a los fondos públicos.

El análisis de las dos instituciones (los mecanismos informales de negociación política y la definición del financiamiento en función del número de estudiantes) que normaron la asignación financiera a las universidades públicas durante la gran expansión, hacen referencia a que el tipo de relaciones entabladas entre las universidades y el gobierno eran preponderantemente de corte político: el gobierno entregaba recursos financieros a las universidades a cambio de legitimidad política y minimización de conflictos. Los derechos de propiedad derivados de este tipo de intercambio, dotaron a las universidades de una gran discrecionalidad en el uso de los recursos obtenidos y dejaron al gobierno una mínima capacidad de coacción en la aplicación de los mismos, siendo ésta, la explicación más común del fracaso de muchas políticas dirigidas a la planeación del desarrollo del subsistema

universitario. Esta característica, en conjunción con los incentivos emanados del marco institucional (de crecimiento desbordado y poca profesionalización de los cuadros directivos de las universidades), derivaron en la ya mencionada dependencia financiera de las universidades respecto a los fondos públicos y en una sobreposición de los intereses políticos a los académicos.

La acción gubernamental para contener el crecimiento de este sector tuvo dos grandes frentes de maniobra. El primero fue a través de la introducción de un nuevo marco institucional formal, como un intento para tratar de suprimir a los mecanismos subjetivos de definición presupuestal y de dotarlos de un cariz más formal y racional. El segundo fue la implementación de una política de contención y desconcentración de la demanda educativa por medio de la creación de nuevas universidades y la promoción de la opción terminal del nivel medio superior. En el mediano plazo, los efectos de ambas líneas de política derivaron en una desconcentración financiera y estudiantil del sector universitario sin un cambio significativo de los patrones de asignación presupuestal.

En el periodo identificado como "la desaceleración", se hizo todavía más patente la voluntad contraria del poder público respecto a los patrones de crecimiento de la matrícula y a la tendencia incremental de dotación de recursos fiscales a las universidades públicas. La forma en que el gobierno de José López Portillo hizo frente al desafío de la gran expansión fue a través de la creación de un nuevo marco normativo del sector (Ley para la Coordinación de la Educación Superior) y la búsqueda de un cariz más racional en el desarrollo del mismo (SINAPPES). En términos generales, lo que se buscó fue hacer congruente la planeación a nivel establecimiento con los grandes objetivos estratégicos dictados a nivel nacional, regional y estatal y a su vez, a partir de la detección de las carencias individuales, conectar esta práctica con el nivel de financiamiento otorgado a cada establecimiento en particular.

No obstante, esta interesante estrategia para transformar el marco institucional fracasó debido a la laxitud de sus propuestas, a su generalidad y a su claro carácter indicativo, que ante la ausencia de incentivos económicos para adoptar las medidas propuestas por la

planeación gubernamental quedaron desactivadas. En términos generales, el fracaso de la propuesta racionalizadora fue una conjunción de falta de decisión gubernamental, ante el temor de la reacción de los grupos expansionistas, y una manifestación de la fuerza de la inercia que impidieron el éxito de la reforma del marco institucional.

En este contexto, los fracasos de los planes de colegiatura crédito bajo el gobierno de Luis Echeverría y de la tendencia racionalizadora, bajo el de López Portillo, hacen referencia a tres situaciones:

1. Que la percepción gubernamental estaba a favor de una disminución en el financiamiento de las universidades públicas y de una diversificación de las fuentes de ingreso de las mismas.
2. Que el fracaso de las medidas reformadoras fue consecuencia de la incapacidad gubernamental para transformar el patrón informal prevaleciente. En este sentido, las reformas formales se toparon con la resistencia no sólo de los sectores tradicionales como son los estudiantes, algunas autoridades universitarias y algunos medios de comunicación, sino sobre todo, con un sistema de incentivos que premiaba el crecimiento irrestricto de la matrícula y su corolario el crecimiento del financiamiento.
3. Que el gobierno no apoyó de forma más decidida sus propuestas reformadoras debido al costo político que implicaba una potencial confrontación con los grupos que habían visto expandir su influencia bajo el *statu quo*. En este sentido, los beneficios percibidos por los impulsores del cambio al marco normativo formal resultaban inferiores a los costos que implicaba un fracaso en un intento reformador a fondo.

La crisis económica de 1982 trajo consigo una transformación substancial en el sistema de incentivos bajo el cual funcionaba la relación financiera entre las universidades y el gobierno. La crisis económica prácticamente destruyó a los dos pilares de la expansión de la primera mitad de la década de los setenta: el crecimiento de la matrícula y el financiamiento benigno. De este modo, los recursos fiscales otorgados a las universidades sufrieron una disminución considerable, dejando al descubierto la extrema dependencia financiera de los organismos

universitarios por los fondos públicos. Al mismo tiempo, la percepción general favorable a la educación superior sufrió un cambio radical y por primera vez surgió un ambiente de cuestionamiento sobre la pertinencia de la misma, sobre su relevancia para el desarrollo futuro del país, sobre la calidad de los egresados, sobre la utilidad de la oferta educativa y finalmente, sobre el carácter prácticamente exclusivo del Estado como agente financiador de este tipo de instrucción.

Un efecto derivado de este cuestionamiento a la educación universitaria, fue la transformación de las preferencias de una parte del público usuario, correspondiente a las clases media y alta, que decidieron omitir su "derecho" a una educación universitaria prácticamente gratuita y cambiaron sus preferencias hacia el "valor" de inversión en su educación, emigrando hacia las universidades privadas de élite, pero también a las pequeñas universidades de menor jerarquía y calidad académica.

El entorno de penuria económica, paradójicamente, permitió una transformación en la percepción de los beneficios relativos que implicaría un cambio en el patrón de financiamiento hasta ese momento practicado, pero a la vez, la crónica escasez de recursos, impidió la implementación de cualquier intento reformador. Fue de este modo que esfuerzos planificadores y orientadores del desarrollo del sistema de educación superior como el PRONAES y el PROIDES, padecieron de las mismas carencias en laxitud y generalidad de sus postulados de intentos reformadores anteriores. No obstante, a diferencia de las ocasiones previas, en esta ocasión el fracaso no se debió a una abierta oposición de los actores institucionales, sino a la falta endémica de recursos característica del gobierno de Miguel de la Madrid.

La recuperación del crecimiento económico y la reinserción de la educación superior dentro de las prioridades nacionales en el gobierno de Salinas de Gortari, en conjunción con la receptividad de las universidades públicas a cualquier propuesta de política que aliviara su desesperada situación económica permitieron la introducción, como cuchillo en mantequilla, de un nuevo cuerpo de reformas modernizadoras.

Los nuevos valores de esta reforma: calidad y pertinencia, trajeron consigo un nuevo tipo de derechos de propiedad. Ahora, una parte de la asignación de los recursos estaba condicionada a los designios de la política pública (FOMES). Los términos bajo los cuales se decidía la dotación de los recursos extraordinarios no solamente eran condicionados en el momento de su asignación sino además, la autoridad tenía la capacidad de monitorear su correcta aplicación a través de la figura de la evaluación (CONAEVA). Asimismo, este nuevo marco institucional, en su aspecto global, buscó disminuir la incidencia de los mecanismos subjetivos e inerciales en el financiamiento a partir de la introducción de un nuevo cuerpo de incentivos que premiaba a los establecimientos que adoptaban las medidas modernizadoras emanadas del cuerpo de las políticas gubernamentales.

No obstante, desde el momento mismo de su implementación han aparecido efectos perversos e indecisiones en la aplicación de este nuevo orden institucional. Ejemplo de esta situación han sido la desvirtuación de la figura de la evaluación y la no consolidación de la relación entre el desempeño, la evaluación y el monto de financiamiento asignado, situaciones que en conjunción con la permanencia de los criterios subjetivos de asignación aplicado todavía en relación con el financiamiento ordinario (que sigue siendo el mayoritario), hacen peligrar el futuro de estas medidas modernizadoras. Un elemento crítico adicional al intento reformador es la naturaleza poco estructurada y acabada de los criterios de asignación de los recursos FOMES. En este sentido, la simple señalización de los resultados a obtener, o de las conductas pertinentes a desarrollar, son insuficientes para dejar fuera del marco institucional las tradicionales componendas políticas que han sido la constante en la asignación presupuestal en momentos anteriores. Una forma de lograr este cometido, sería la introducción de contratos mejor definidos en cuanto a los usos más pertinentes de estos recursos a partir de la utilización de medidas e indicadores de desempeño. Esta postura si bien podría restringir el margen de maniobra en la aplicación de los recursos de origen fiscal, también incrementaría el grado de seguridad en la correcta aplicación de los mismos a través de candados y requerimientos cuantificables.

Por otro lado, otra gran limitante del proceso modernizador ha sido su restricción de aplicación a la esfera de los recursos de origen fiscal y por tanto, la falta de promoción de fuentes alternativas de financiamiento. La revisión de distintas experiencias internacionales en el último capítulo, ha demostrado que la intervención del gobierno no se limita a la dotación de recursos fiscales bajo términos condicionados, sino se extiende hacia la promoción de fuentes alternativas de financiamiento por medio de la creación de un marco institucional impulsor de las mismas. Este es el caso del subsidio público a la educación universitaria directamente otorgada a los estudiantes (caso chileno); la construcción de marcos fiscales promotores de los donativos (caso hindú) o la permisividad por parte de la autoridad, para que los establecimientos de educación superior realicen actividades financieras propias de las empresas privadas (caso estadounidense).

Finalmente, el gran desafío gubernamental es hacer coincidir esas dos grandes contradicciones que en apariencia se ciernen sobre aquellos sistemas en donde la educación superior ha dejado de ser una actividad exclusiva del gobierno y permite la entrada cada vez más pujante de la iniciativa privada, donde la competencia por fuentes privadas y públicas de financiamiento entre las universidades es cotidiana; donde los estudiantes fungen un nuevo rol de clientes y a través de sus preferencias contribuyen a la conformación de la curricula; donde las universidades se tienen que limitar en el uso de los recursos de origen fiscal a las restricciones establecidas en los contratos o fórmulas; donde la competencia tanto entre universidades como programas parece ser la constante: hacer coincidir la calidad con la equidad, y a su vez, aparejar la accountability con la autonomía. Esa es la agenda pendiente y ese es el desafío del futuro.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1
MATRICULA POR NIVEL EDUCATIVO 1994

NIVEL	ALUMNOS (miles)	%
<i>Preescolar</i>	2980.00	11.56
<i>Primaria</i>	14469.40	56.11
<i>Capacitación para el Trabajo</i>	391.00	1.52
<i>Secundaria</i>	4341.90	16.84
<i>Profesional Medio (técnico)</i>	406.50	1.58
<i>Media Superior (bachillerato)</i>	1837.60	7.13
<i>Normal (licenciatura)</i>	121.00	0.47
<i>Licenciatura Universitaria y Tecnológica</i>	1183.1	4.59
<i>Posgrado</i>	54.90	0.21
<i>Especialización</i>	17.60	0.07
<i>Maestría</i>	34.20	0.13
<i>Doctorado</i>	3.10	0.01
Total Nacional	25785.40	100.00

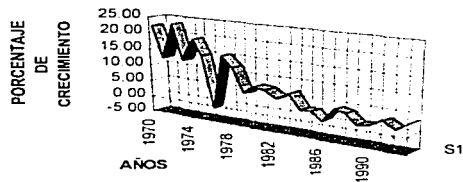
Fuente: ANUIES, anuario estadístico, 1994, México, 1995, p. 3.

CUADRO 2
POBLACIÓN ESCOLAR DE NIVEL LICENCIATURA, 1970-1994

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL	TASA DE CRECIMIENTO	TMC (SEXENAL)
1970	210,111		
1971	256,752	22.20	
1972	288,204	12.25	
1973	355,225	23.25	
1974	399,146	12.36	
1975	475,888	19.23	
1976	545,182	14.56	13.31
1977	539,372	-1.07	
1978	622,134	15.34	
1979	698,139	12.22	
1980	731,291	4.75	
1981	785,419	7.40	
1982	840,368	7.00	7.64
1983	879,240	4.63	
1984	939,513	6.86	
1985	961,468	2.34	
1986	988,078	2.77	
1987	989,414	0.14	
1988	1,033,207	4.43	2.71
1989	1,069,565	3.52	
1990	1,078,191	0.81	
1991	1,091,324	1.22	
1992	1,126,805	3.25	
1993	1,141,568	1.31	
1994	1,183,151	3.64	1.70

Fuente: Elaboración propia con base en: ANUIES, anuario estadístico, 1994, México, 1995, p.15.
TMC; tasa media de crecimiento.

GRAFICA 1
TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN ESCOLAR DE NIVEL LICENCIATURA, 1970-1994



Cuadro 3
Subsidio Federal a Universidades Públicas, 1960-1994
millones de nuevos pesos de 1980

Año	Univer. Estatales*	TC	UNAM	TC	UAM	TC	Total	TC	TMC
1960	0.21		1.02				1.23		
1961	0.32	52.39	1.13	10.78			1.45	17.89	
1962	0.37	15.63	1.17	3.54			1.54	6.21	
1963	0.40	8.11	1.55	32.48			1.95	26.62	
1964	0.64	60.00	1.73	11.61			2.37	21.54	
1965	0.65	1.56	1.75	1.16			2.4	1.27	
1966	0.63	-3.08	2.04	16.57			2.67	11.25	
1967	0.74	17.46	2.21	8.33			2.95	10.49	
1968	N.D.		N.D.		N.D.		N.D.		
1969	0.51	-16.98	2.82	12.96			3.33	6.25	
1970	0.55	7.84	3	6.38			3.55	6.61	6.74
1971	0.58	5.45	3.57	19.00			4.15	16.90	
1972	2.02	248.28	4.52	26.61			6.54	57.59	
1973	2.91	44.06	5.66	25.22			8.57	31.04	
1974	2.82	-3.09	6	6.01	0.33		9.15	6.77	
1975	3.5	24.11	7.44	24.00	0.98	196.97	11.92	30.27	
1976	3.8	8.57	8.2	10.22	1.18	20.41	13.18	10.57	21.23
1977	3.7	-2.63	7.41	-9.63	1.11	-5.93	12.22	-7.28	
1978	3.83	3.51	8.3	12.01	1.44	29.73	13.57	11.05	
1979	5.74	49.87	8.27	-0.36	1.6	11.11	15.61	15.03	
1980	5.6	-2.44	9.1	10.04	1.7	6.25	16.4	5.06	
1981	4.76	-15.00	11.51	26.48	1.75	2.94	18.02	9.88	
1982	8.48	78.15	8.48	-26.32	1.87	6.86	18.83	4.50	7.47
1983	6.84	-19.34	7.53	-11.20	1.5	-19.79	15.87	-15.72	
1984	5.65	-17.40	6.25	-17.00	1.35	-10.00	13.25	-16.51	
1985	3.35	-40.71	9.35	49.60	1.44	6.67	14.14	6.72	
1986	6.88	105.37	6.31	-32.51	1.2	-16.67	14.39	1.77	
1987	7.77	12.94	7.12	12.84	1.3	8.33	16.19	12.51	
1988	7.54	-2.96	6.91	-2.95	1.26	-3.08	15.71	-2.96	-0.17
1989	5.44	-27.85	5.99	-13.31	1.15	-8.73	12.58	-19.92	
1990	6.87	26.29	5.44	-9.18	1.18	2.61	13.49	7.23	
1991	8.63	25.62	5.9	8.46	1.36	15.25	15.89	17.79	
1992	9.21	6.72	6.84	15.93	1.62	19.12	17.67	11.20	
1993	11.17	21.28	8.24	20.47	1.86	14.81	21.27	20.37	
1994	9.91	-11.28	7.62	-7.52	1.53	-17.74	19.06	-10.39	7.17

Fuente: Elaboración propia con base en Rollin Kent, Políticas de educación superior en México, 1970-1994: Hacia una nueva supervisión estatal, tesis doctoral, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, 1995, Tabla 22; Carlos Salinas de Gortari, VI Informe de Gobierno, p. 372.

TC: tasa de crecimiento.

TMC: tasa media de crecimiento.

N.D.; no disponible.

Cuadro 4
INGRESOS DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES POR FUENTE DE INGRESO, 1960-1989
(millones de nuevos pesos de 1980)

AÑO	Subsidio Federal	%	TC Subsidio Estatad	%	TC Ingresos Propios	%	TC TOTAL			
1960	0.21	26.58	0.50	63.29	0.08	10.13	0.79			
1961	0.32	33.33	52.38	0.55	57.29	10.00	0.09	9.38	12.50	0.96
1962	0.37	32.74	15.63	0.63	55.75	14.55	0.13	11.50	44.44	1.13
1963	0.40	35.09	8.11	0.63	55.26	0.00	0.11	9.65	-15.38	1.14
1964	0.64	43.24	60.00	0.68	45.95	7.94	0.16	10.81	45.45	1.48
1965	0.65	40.88	1.56	0.76	47.80	11.76	0.18	11.32	12.50	1.59
1966	0.63	37.50	-3.08	0.83	49.40	9.21	0.22	13.10	22.22	1.68
1967	0.74	37.95	17.46	0.81	41.54	-2.41	0.4	20.51	81.82	1.95
1968	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1969	0.51	28.18	-31.08	0.96	53.04	18.52	0.34	18.78	-15.00	1.81
1970	0.55	23.61	7.84	1.32	56.65	37.50	0.46	19.74	35.29	2.33
1971	0.58	23.20	5.45	1.47	58.80	11.36	0.45	18.00	-2.17	2.5
1972	2.02	49.03	248.28	1.59	38.59	8.16	0.51	12.38	13.33	4.12
1973	2.91	56.29	44.06	1.70	32.88	6.92	0.56	10.83	9.80	5.17
1974	2.82	56.29	-3.09	1.61	32.14	-5.29	0.58	11.58	3.57	5.01
1975	3.50	55.73	24.11	2.17	34.55	34.78	0.61	9.71	5.17	6.28
1976	3.80	53.60	8.57	2.71	38.22	24.88	0.58	8.18	-4.92	7.09
1977	3.70	50.41	-2.63	3.02	41.14	11.44	0.62	8.45	6.90	7.34
1978	3.83	45.87	3.51	3.77	45.15	24.83	0.75	8.98	20.97	8.35
1979	5.74	51.34	49.87	4.57	40.88	21.22	0.87	7.78	16.00	11.18
1980	5.60	48.74	-2.44	4.97	43.26	8.75	0.92	8.01	5.75	11.49
1981	4.76	41.39	-15.00	5.72	49.74	15.09	1.02	8.87	10.87	11.5
1982	8.48	57.73	78.15	4.73	32.20	-17.31	1.48	10.07	45.10	14.69
1983	6.84	58.56	-19.34	4.0	34.25	-15.43	0.84	7.19	-43.24	11.68
1984	5.65	55.61	-17.40	3.86	37.99	-3.50	0.65	6.40	-22.62	10.16
1985	3.35	48.41	-40.71	3.0	43.35	-22.28	0.57	8.24	-12.31	6.92
1986	6.88	60.40	105.37	4.0	35.12	33.33	0.51	4.48	-10.53	11.39
1987	7.77	64.32	12.94	4.10	33.94	2.50	0.21	1.74	-58.82	12.08
1988	7.54	66.49	-2.96	3.8	33.51	-7.32	N.D.	N.D.	N.D.	11.34
1989	5.44	64.08	-27.85	3.05	35.92	-19.74	N.D.	N.D.	N.D.	8.49

Fuente: Elaboración propia con base en Rollin Kent, Políticas de educación superior en México, 1970: ¿Hacia una nueva supervisión estatal?, tesis doctora, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, 1995, Tabla 23.

T.C: tasa de crecimiento

N.D: no disponible

Cuadro 5
POBLACIÓN TOTAL POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD

	1900	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
POBLACIÓN TOTAL	15,160,369	14,334,780	16,552,722	19,653,552	25,791,017	34,923,129	48,225,238	66,846,833	81,249,645
de 0 a 4 años	2,633,168	1,873,900	2,510,521	2,864,892	3,969,991	5,776,747	8,167,510	9,347,868	10,195,178
de 5 a 9 años	2,147,633	1,839,140	2,293,265	2,828,520	3,674,593	5,317,044	7,722,996	10,283,955	10,562,234
de 10 a 14 años	1,594,729	1,792,463	1,686,044	2,402,733	3,109,884	4,358,316	6,396,174	9,094,351	10,389,092
de 15 a 19 años	1,569,639	1,550,207	1,684,666	1,996,301	2,632,191	3,535,265	5,054,391	7,656,539	9,664,403
de 20 a 24 años	1,339,252	1,314,428	1,576,933	1,547,322	2,299,334	2,947,072	4,032,341	6,154,527	7,829,163
de 25 a 29 años	1,485,927	1,202,043	1,460,599	1,591,649	2,019,607	2,504,892	3,260,418	4,804,392	6,404,512
de 30 y más años	4,390,021	4,762,599	5,340,694	6,422,135	8,085,417	10,483,793	13,591,408	19,505,201	26,205,063

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1994, Tomo I, pp. 44 y 45.

Cuadro 6
POBLACIÓN TOTAL POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD*
 (Valores relativos)

	1900	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
POBLACIÓN TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
de 0 a 4 años	17.37	13.07	15.17	14.58	15.39	16.54	16.94	13.98	12.55
de 5 a 9 años	14.17	12.83	13.85	14.39	14.25	15.22	16.01	15.38	13.00
de 10 a 14 años	10.52	12.50	10.19	12.23	12.06	12.48	13.26	13.60	12.79
de 15 a 19 años	10.35	10.81	10.18	10.16	10.21	10.12	10.48	11.45	11.89
de 20 a 24 años	8.83	9.17	9.53	7.87	8.92	8.44	8.36	9.21	9.64
de 25 a 29 años	9.80	8.39	8.82	8.10	7.83	7.17	6.76	7.19	7.88
de 30 y más años	28.96	33.22	32.26	32.68	31.35	30.02	28.18	29.18	32.25

*Calculada en base al cuadro 5

Cuadro 7
TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO DE LOS GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD

GRUPOS DE EDAD	1900-1921	1921-1930	1930-1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990
de 0 a 4 años	-1.53	2.97	1.21	3.01	3.47	3.20	1.23	0.79
de 5 a 9 años	-0.70	2.23	1.93	2.41	3.42	3.45	2.64	0.24
de 10 a 14 años	0.53	-0.61	3.27	2.37	3.12	3.55	3.25	1.22
de 15 a 19 años	-0.06	0.84	1.55	2.55	2.72	3.30	3.85	2.14
de 20 a 24 años	-0.08	1.84	-0.17	3.67	2.28	2.89	3.92	2.21
de 25 a 29 años	-0.96	1.97	0.78	2.19	1.98	2.43	3.59	2.65
de 30 y más años	0.37	1.15	1.69	2.12	2.39	2.39	3.34	2.72

Calculada en base al cuadro 5

Cuadro 8
ALUMNOS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO
1900-1990

	1900	1930	1940	1950 ^{1/}	1960	1970	1980	1990
PREESCOLAR	N.D.	17,426	33,848	115,378	230,164	400,100	1,071,600	2,734,054
PRIMARIA	696,168	1,299,899	1,960,755	2,997,054	5,342,092	9,248,200	14,666,300	14,401,588
SECUNDARIA	7,469 ^{1/}	17,392	N.D.	69,547	234,980	1,102,200	3,033,900	4,190,190
M SUPERIOR	N.D.	N.D.	N.D.	37,329	106,200	388,400	1,512,600	2,209,507
SUPERIOR	9,757 ^{2/}	23,713	N.D.	29,892	28,100	252,200	811,300	1,097,141
TOTAL	713,394	1,358,430	1,994,603	3,249,200	5,941,536	11,391,100	21,095,700	24,632,480

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1994, Tomo I, pp. 107-108.

^{1/} De 1900 a 1948 incluye secundaria y media superior. Por los decretos presidenciales del 24 de agosto y 22 de diciembre de 1925 se creó el sistema de escuelas secundarias.

^{2/} De 1900 a 1948 incluye educación normal. En 1942 se expidió la Ley Orgánica de Educación Pública que creó la escuela Normal Superior.

^{3/} A partir de 1950 las cifras incluyen escuelas del sistema federal estatal y particular, en los niveles medio (básico, terminal y superior) y profesional, que incluyen además, las escuelas del sistema autónomo. En 1959 y 1960 no se dispone información sobre las escuelas dependientes de la UNAM y del IPN.

^{4/} Cifras estimadas.

N.D.; no disponible.

Cuadro 9
ALUMNOS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO
1900-1990
(Valores relativos*)

NIVEL	1900	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
PREESCOLAR	0.00	1.28	1.70	3.55	3.87	3.51	5.08	11.10
PRIMARIA	97.59	95.69	98.30	92.24	89.91	81.19	69.52	58.47
SECUNDARIA	1.05	1.28	0.00	2.14	3.95	9.68	14.38	17.01
M.SUPERIOR	0.00	0.00	0.00	1.15	1.79	3.41	7.17	8.97
SUPERIOR	1.37	1.75	0.00	0.92	0.47	2.21	3.85	4.45
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

*Calculado a partir del cuadro 8.

Cuadro 10
TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA DEL SISTEMA EDUCATIVO*, 1900-1990

	1900-1930	1930-1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990
PREESCOLAR		6	12	6	5	9	9
PRIMARIA	22	4	4	5	5	4	(0)
SECUNDARIA	31				12	15	10
M.SUPERIOR					10	13	13
SUPERIOR	33				(1)	22	11
TOTAL	23	4	5	6	6	6	6

*Calculado a partir del cuadro 8.

Cuadro 11
Matrícula en educación universitaria, según tipo de control institucional, 1970-1985

Años	UNAM	UAM	U. estatal	U. particular	Total
1970-1971	74,430	-	99,884	31,170	205,484
1971-1972	85,271	-	111,385	35,890	232,546
1972-1973	87,434	-	122,174	48,875	258,483
1973-1974	104,723	-	153,303	44,414	302,440
1974-1975	118,000	4,223	172,885	59,634	354,743
1975-1976	127,600	5,531	200,143	78,200	411,474
1976-1977	134,093	6,166	227,725	55,442	423,426
1977-1978	135,197	10,103	261,164	73,871	480,335
1978-1979	147,101	16,012	318,200	80,230	561,543
1979-1980	144,496	22,373	368,757	93,044	628,670
1980-1981	131,232	23,009	439,352	106,510	700,103
1981-1982	142,844	28,379	454,249	129,976	755,448
1982-1983	149,800	28,202	480,695	131,510	790,208
1983-1984	127,744	32,324	535,077	142,422	838,567
1984-1985	155,995	33,761	529,274	158,283	877,313
1985-1986	164,000	37,400	566,400	157,900	925,700

Fuente: Jorge Padua, "Prestaciones y resistencias al cambio en la educación superior de México", Estudios Sociológicos (México), 6 (1988, num 16), p. 135.

Cuadro 12
Porcentajes de participación en la matrícula de educación universitaria* según tipo de control institucional, 1970-1985

Años	UNAM	UAM	U estatal	U particular	Total
1970-1971	36.22	0.00	48.61	15.17	100
1971-1972	36.67	0.00	47.90	15.43	100
1972-1973	33.83	0.00	47.27	18.91	100
1973-1974	34.63	0.00	50.69	14.69	100
1974-1975	33.25	1.19	48.74	16.81	100
1975-1976	31.01	1.34	48.64	19.00	100
1976-1977	31.67	1.46	53.78	13.09	100
1977-1978	28.15	2.10	54.37	15.38	100
1978-1979	26.20	2.85	56.67	14.29	100
1979-1980	22.98	3.56	58.66	14.80	100
1980-1981	18.74	3.29	62.76	15.21	100
1981-1982	18.91	3.76	60.13	17.21	100
1983-1984	18.96	3.57	60.83	16.64	100
1984-1985	15.23	3.85	63.93	16.98	100
1985-1986	17.78	3.85	60.33	18.04	100

Calculado a partir del cuadro 11

Cuadro 13
MATRÍCULA DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR POR MODALIDAD, 1970-1985

PERIODO	BACHILLERATO %		TERMINAL %		NORMAL %		TOTAL
	%	TERMINAL	%	NORMAL	%	TOTAL	
1970-1971	279.5	75.68	33.9	9.18	55.9	15.14	369.3
1971-1972	329	77.18	41.8	9.81	55.5	13.02	426.3
1972-1973	395	76.83	48.6	9.45	70.5	13.71	514.1
1973-1974	478.7	80.21	58.7	9.84	79.4	13.30	596.8
1974-1975	546.6	77.43	68.6	9.72	90.7	12.85	705.9
1975-1976	608	76.20	78.4	9.83	111.5	13.97	797.9
1976-1977	671.1	75.56	81.1	9.13	136	15.31	888.2
1977-1978	748.5	75.78	82.2	8.32	157	15.90	987.7
1978-1979	809.3	75.69	86.7	7.55	192	16.72	1148.5
1979-1980	842.9	75.99	97.3	7.83	202.2	16.27	1242.4
1980-1981	957.8	76.20	122.4	8.82	208	14.98	1388.2
1981-1982	1140.6	72.99	220.8	14.13	201	12.86	1562.6
1982-1983	1233.9	71.50	301.6	17.46	190	11.01	1725.7
1983-1984	1310.9	73.37	316.6	17.72	159.1	8.91	1786.6
1984-1985	1427.8	77.10	317.1	17.12	166.9	8.77	1851.8
1985-1986	1572.2	79.41	344.7	17.41	161.9	8.19	1979.8

Fuente: Teresa Bracho, Políticas y cultura en la organización educativa. La educación superior en la industria. Leyn, México, tesis doctoral, El Colegio de México, México, 1991, p. 379.

Cuadro 14
TASAS DE CRECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR*, 1970-1985

PERIODO	TOTAL		BACHILLERATO		TERMINAL		NORMAL	
	TC	TCM	TC	TMC	TC	TMC	TC	TMC
1970-1971								
1971-1972	15.43		17.71		23.22		10.72	
1972-1973	20.60		20.66		18.07		27.53	
1973-1974	16.09		21.19		20.78		12.62	
1974-1975	18.28		14.18		16.87		14.23	
1975-1976	13.03	13.26	11.23	13.77	14.29	14.60	22.93	12.19
1976-1977	11.32		10.38		3.44		21.97	
1977-1978	11.20		11.53		1.36		15.44	
1978-1979	16.28		16.14		5.47		22.29	
1979-1980	8.18		8.47		12.23		5.31	
1980-1981	11.74		12.19		25.80		2.87	
1981-1982	12.56	9.56	7.83	9.20	80.39	18.16	-3.37	6.72
1982-1983	10.44		8.16		36.59		-5.47	
1983-1984	3.53		6.24		4.97		-16.26	
1984-1985	3.65		8.92		0.16		-32.81	
1985-1986	6.91	2.24	10.11	4.10	8.70	2.25	-41.16	-16.82

*Calculado en base al cuadro 13.

Cuadro 15
GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR EDUCATIVO, 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Promedio 1983-88	Acumulado 1983-1988	Promedio 1983-85	1986-87
Gasto social en educación		2.5	3.9	-29.9	7.5	2.9	-11.7	2.2	0.6	2.1	10.1	-5.7	-29.6	-8.1	-5
Participación del gasto educativo en el gasto social	38.9	39.2	41.2	41.3	42.6	41.2	39.6	42.6	43.4	42.7	41.7	41.8		41.7	41.1

Fuente: Nora Lustig, México. Hacia la reconstrucción de una economía, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 138.

Cuadro 16
Gasto nacional en educación como porcentaje del PIB

Año	Total	Federal SEP	Otras Secretarías	Estatad	Municipal	Privado
1976	4.6	3.1	0.5	0.6	0.1	0.4
1977	5	3.3	0.5	0.8	0.1	0.4
1978	5.1	3.3	0.6	0.8	0.1	0.4
1979	5.3	3.4	0.7	0.8	0.1	0.4
1980	4.8	3.1	0.6	0.8	0.1	0.3
1981	5.3	3.6	0.6	0.8	0	0.3
1982	5.3	3.8	0.5	0.7	0	0.3
1983	3.8	2.7	0.4	0.5	0	0.2
1984	4.3	2.9	0.3	0.7	0	0.4
1985	4.1	2.6	0.3	0.6	0	0.3
1986	3.9	2.6	0.4	0.5	0	0.4
1987	3.7	2.6	0.3	0.4	0	0.4
1988	3.6	2.6	0.3	0.4	0	0.3
1989	3.9	2.6	0.4	0.6	0	0.3
1990	4.3	2.7	0.6	0.7	0	0.3
1991	4.7	3.1	0.6	0.7	0	0.3
1992	5.2	3.6	0.6	0.7	0	0.3
1993	5.9	4.1	0.8	0.7	0	0.3
1994	6.1	4.4	0.7	0.7	0	0.3

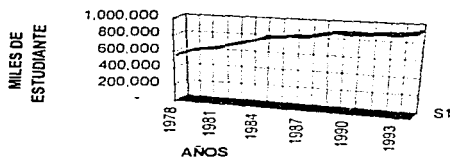
Fuente: Carlos Salinas. VI Informe de Gobierno, p. 370.

Cuadro 17
MATRICULA DE LICENCIATURAS EN INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS, 1980-1994

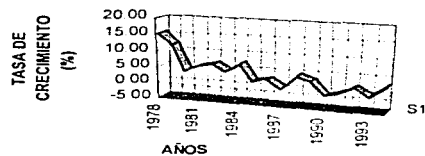
AÑOS	PUBLICAS	TC	TCM	%	PRIVADAS	TC	%	TMC	TOTAL
1977	472,345			87.57	67,027		12.43		539,372
1978	544,348	15.24		87.50	77,786	16.05	12.50		622,134
1979	609,559	11.98		87.31	88,580	13.88	12.69		698,139
1980	632,307	3.73		86.46	98,984	11.75	13.54		731,291
1981	666,420	5.40		84.85	118,999	20.22	15.15		785,419
1982	710,883	6.67	7.02	84.59	129,485	8.81	15.41	11.55	840,368
1983	742,939	4.51		84.50	136,301	5.26	15.50		879,240
1984	795,459	7.07		84.67	144,054	5.69	15.33		939,513
1985	810,391	1.88		84.29	151,077	4.88	15.71		961,468
1986	833,216	2.82		84.33	154,862	2.51	15.67		988,078
1987	834,950	0.21		84.39	154,464	-0.26	15.61		989,414
1988	871,234	4.35	2.68	84.32	161,973	4.86	15.68	2.91	1,033,207
1989	898,420	3.12		84.00	171,145	5.66	16.00		1,069,565
1990	890,372	-0.90		82.58	187,819	9.74	17.42		1,078,191
1991	891,524	0.13		81.69	199,800	6.38	18.31		1,091,324
1992	910,257	2.10		80.78	216,548	8.38	19.22		1,126,805
1993	908,480	-0.20		79.58	233,088	7.64	20.42		1,141,568
1994	936,646	3.10	0.69	79.17	246,505	5.76	20.83	6.24	1,183,151

Fuente: ANUIES, Anuarios Estadísticos, 1978, 1979, 1980 y 1994.

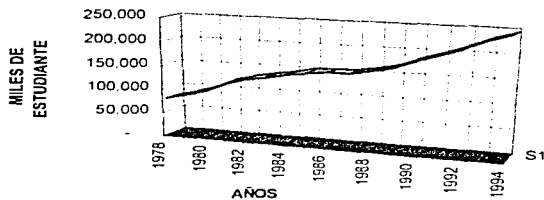
POBLACIÓN ESTUDIANTIL DE LICENCIATURAS EN INSTITUCIONES PÚBLICAS, 1977-1994



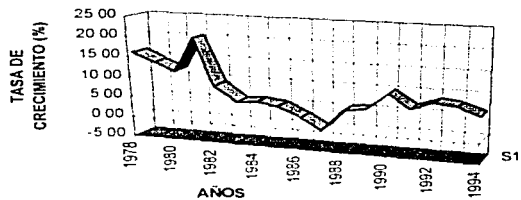
**TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN ESTUDIANTIL
DE LICENCIATURAS EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS,
1977-1994**



**POBLACIÓN ESTUDIANTIL DE LICENCIATURAS EN
INSTITUCIONES PRIVADAS, 1977-1994**



**TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN ESTUDIANTIL
DE LICENCIATURAS EN INSTITUCIONES PRIVADAS, 1977-
1994**



Cuadro 18
ESTIMACION DEL GASTO TOTAL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA,
1990-1993
(MILLONES DE PESOS DE 1980)

Año	Sub Federal	Sub Estatal	FOMES	CDPA	Gasto Priv Dir	Total
1990	19.29	3.09	0.46			22.85
1991	22.05	3.21	1.14		0.51	26.91
1992	24.19	3.53	1.41		2.13	31.25
1993	25.46	3.71	1.48	1.10	3.38	35.13

Fuente: Rollin Kent y Wietse de Vrien. "Evaluación y financiamiento de la educación superior en México", *Universidad Futura*, (México), 5:1994, núm 15, p.19.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y Manuscritos

- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer. Δ la sombra de la revolución mexicana. (3ra ed), Cal y Arena, México, 1990.
- Álvarez Barquín, Manuel y Carlos Ornelas (compiladores). Superación académica y reforma universitaria. UNAM, México, 1989.
- Arredondo Álvarez, Víctor A (comp). Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. SEP, México 1992.
- Arroyo Herrera, Luis Francisco. Legislación educativa comentada. Porrúa, México, 1996.
- ANUIES. Anuario estadístico. Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos 1978. México, 1979.
- Anuario estadístico. Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos 1979. México, 1980.
- Anuario estadístico. Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos 1980. México, 1981.
- Anuario estadístico. Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos 1989. México, 1990.
- Anuario estadístico. Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos 1994. México, 1995.
- Anuario estadístico. Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos 1995. México, 1996.
- Agenda Estadística de la educación superior 1993, Tomo I. SEP-CONPES México, 1994.
- ANUIES-SEP-CONPES. Datos básicos de la educación superior, México 1994. México, 1995.
- Barzel, Yoram. Economic analysis of property rights. Cambridge University Press, Estados Unidos, 1989.

- Bracho, Teresa (comp). La modernización educativa en perspectiva. Análisis para el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. FLACSO, México, 1990.
- , Política y cultura en la organización educativa: la educación tecnológica industrial en México. tesis doctoral, el Colegio de México, México, 1991.
- Brunner, José Joaquín. La educación superior en América Latina: cambios y desafíos. FCE, Chile, 1990.
- Banco Mundial. La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia. Estados Unidos, 1995 (el desarrollo en la práctica).
- Carrillo Prieto, Ignacio, *et al.* El conflicto laboral en la UNAM en 1977, UNAM, México, 1980.
- Clark, Burton R. El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. trad del inglés por Rollin Kent. Nueva Imagen-UAM Azcapotzalco-Universidad Futura, México, 1991.
- Cosío Villegas, Daniel *et al.* Historia mínima de México. el Colegio de México, México, 1973.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2a ed. McGraw Hill (serie jurídica), México, 1995.
- CONPES. Serie Histórica de la matrícula de la educación superior 1980-1993. México, 1994.
- , Prioridades y compromisos para la educación superior en México, 1991-1994. México, 1991.
- , Estrategias para la integración y funcionamiento de los comités interinstitucionales para la evaluación de la educación superior. México, 1991.
- CONAEVA. Evaluación de la educación superior. SEP, México, 1991 (Cuadernos de modernización educativa, 1989-1994, 5).
- Epstein, Leon D. Governing the university. The campus and the public interest. Jossey-Bass, Inc, Publishers, Estados Unidos, 1974.
- Guevara Nicbla, Gilberto (comp). La crisis de la educación superior en México. Nueva Imagen, México, 1989.

- Hall, Peter y RoseMary C.R Taylor. Political science and the four neoinstitutionalisms. Center for European Studies, Harvard University, Cambridge, Estados Unidos, 1994.
- INEGI. Cuentas nacionales 1993, Tomo II. México, 1994.
- INEGI. Estadísticas históricas de México Tomo I. México, 1994.
- ITAM. Colequio: la misión de la universidad. México, 1990.
- Jallade, Jean Pierre. Financiamiento de la educación y distribución del ingreso en América Latina. FCE, México, 1988.
- Kaplan, Sheila. "Maintaining quality in the 1990s: how will we pay?". Educational Record (Estados Unidos). 72:1991, núm 2, pp.14-18.
- Kent Serna, Rollin Linsley. Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM. Nueva Imagen, México, 1990.
- , What is changin in mexican public universities in the face of recent policy initiatives for higher education?. 18th Conferencia Anual de la Asociación para el Estudio de la Educación Superior, Departamento de Investigaciones Educativas, Pittsburgh, del 4 al 7 de noviembre de 1993.
- , "Regulación de la educación superior en México. ANUIES, México, 1995 (temas de hoy. 3).
- , Higher education in México: the tensions and ambiguities of modernization. conferencia, OECD/IMHE/CEU, Praga, República Checa, del 23 al 25de agosto de 1995.
- , Políticas de educación superior en México, 1970 a 1994: ¿Hacia una nueva supervisión estatal?. tesis doctoral, Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN, 1995.
- Lechuga, Graciela (comp). Ideología educativa de la revolución mexicana. UAM-Xochimilco, México, 1984pp.
- Levy, Daniel Carl. Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario, trad del inglés por Carlos Valdés, FCE, México, 1987. (Vida y pensamiento de México. Universidad y gobierno en México).
- Levy, Daniel y Gabriel Székely. Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano. el Colegio de México, 1985.

- López Zárate, Romualdo. El financiamiento a la educación superior, tesis de maestría, IPN, 1996.
- Lustig, Nora. México. Hacia la reconstrucción de una economía, trad del inglés por Eduardo L. Suárez, el Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Melgar Adalid, Mario. Educación superior propuesta de modernización. Una visión de la modernización en México, FCE, México, 1994.
- Mendoza Rojas, Javier. Política del Estado hacia la educación superior 1983-1988, CESU-UNAM, México, 1987 (colección pensamiento universitario, 68).
- North, Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, 1993.
- Osborn II, Thomas. La educación superior en México, FCE, México, 1987.
- OCDE. Estudios económicos de la OCDE, México 1991-1992 (estudio especial para un país no miembro), Francia, 1992.
- , El Financiamiento de la educación superior. Tendencias actuales, trad del francés Cristina Lareo Malo, ANUIES-OCDE, México, 1994 (Biblioteca de la educación superior).
- Pallán, Carlos, Romualdo López *et al.* La educación superior en México, 2a ed, ANUIES, México, 1995 (temas de hoy en la educación superior, 1).
- Pérez, Germán y Samuel León (coordinadores). 17 ángulos de un sexenio, Plaza y Valdéz, México, 1987.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1982.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1989.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, 1995.
- Rangel Guerra, Alfonso. La educación superior en México, el Colegio de México, México, 1979.
- Revuelta Vaquero, Benjamín. Opciones para mejorar el nivel académico de la universidad pública. El caso de la universidad michoacana de San Nicolás de Hidalgo, tesis de maestría, ITAM, 1993.

- Roemer, Andrés. Introducción al análisis económico del Derecho. FCE-ITAM-Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1994.
- Rojas, Rosa (comp). Planeación búsqueda y encuentro. Las universidades públicas en México, tomo I. Universidad de Guadalajara, México, 1991.
- Russel, Philip. Mexico under Salinas. Mexico Resource Center, Estados Unidos, 1994.
- Santizo, Claudia A. "Política de evaluación y financiamiento a las universidades públicas en México, estudios de caso", Documento de trabajo del CIDE, serie Administración Pública, núm 30, CIDE, México, 1995.
- SEP. Programa para la Modernización Educativa (1989-1994). México, 1988.
- , Programa para el desarrollo educativo 1995-2000. México, 1994.
- SEP-ANUIES-CONPES. Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior. Presentación general. México, 1989.
- SESIC. Criterios para la asignación de recursos provenientes del Fondo para Modernizar la Educación Superior. SEP, 1994.
- Treviño Moreno, Francisco Javier. Régimen jurídico laboral de los trabajadores administrativos de las universidades públicas con carácter de autónomo. tesis de licenciatura. Universidad la Salle, México, 1980.
- UNAM. Hacia el congreso universitario (compilación de documentos). México.
- Villaseñor García, Guillermo. Estado y universidad 1976-1982. UAM-X. México, 1988.

Revistas

- Ahonen, Esa. "Vouchers in higher education". Higher Education Management (Francia), 8:1996, núm 1.
- Álvarez Mendiola, Javier. "La ANUIES y la política de modernización de la educación superior". Universidad Futura (México), 1:1989, núm 3.

- Bradburd, Ralph y Duncan P. Mann. "Wealth in higher education institutions" Journal of Higher Education (Estados Unidos), 64:1993, núm 4.
- De-Grott, Hans. "Financing higher education: the dutch case", Higher Education Management (Francia), 3:1991, núm 3.
- Eicher, Jean Claude y Thierry Chevallier. "Rethinking the financig of poscompulsory education", Prospects (Estados Unidos), 21:1991, núm 2.
- Fuentes Molinar, Olac. "Crecimiento y diferenciación del sistema universitario: el caso de México", Revista Crítica (México), enero-junio, 1986.
- , "La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro", Universidad Futura (México), 1:1989, núm 3.
- , "Las cuestiones críticas en educación superior", Universidad Futura (México), 3:1991, núm 8-9.
- Fuentes Molinar, Antonio Gago y Silvia Ortega. "El sentido de la evaluación institucional. Un debate" Universidad Futura (México), 2:1991, núm 6.
- Gago Huguet, Antonio. "Veinte telegramas por la educación y una petición desesperada", Universidad Futura (México), 1:1988, núm 1.
- , "Ejes de la reforma: calidad y pertinencia. Comparecencia del subsecretario de educación superior e investigación científica ante la comisión de educación de la Cámara de Diputados", Universidad Futura (México), 4:1992, núm 10.
- Hauptman, Arthur M. "Meeting the challenge doing more with less in the 1990s", Educational Record (Estados Unidos), 72: 1991, núm 2.
- Izquierdo, Carlos Muñoz. "Financiamiento de la educación superior y endeudamiento externo en América Latina: tendencias y alternativas de solución", Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), 9:1989, núm 2.
- Kent Serna, Rollin Linsley. "Política estatal para los académicos" Universidad Futura (México), 2:1991, núm 6-7.
- , "Higher education in México: from unregulated expansion to evaluation", Higher education (Holanda), Vol 27: 1994, núm 3.
- Kent, Rollin y Wietse de Vries. "Evaluación y financiamiento de la educación superior en México", Universidad Futura (México), 5:1994, núm 15.

- Levy, Daniel Carl. "Pugna política sobre quién paga la educación superior en México". Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México). 9:1979, núm 2.
- , "Mexico's changin higher education and U.S universities, Planing for higher education (Estados Unidos), vol 22: 1994, núm 4, pp. 24-30.
- Malo, Salvador. "El Sistema Nacional de investigadores", Ciencia y Desarrollo (México), 1986, núm 67.
- Martínez, Nora. "Estrategias para enfrentar dificultades financieras en instituciones de educación superior". Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), 13: 1983, núm 4.
- , "Myth and ceremony in financial decision making under stress: case studies from mexican universities". Higher education (Holanda), vol 27: 1994, núm 3, pp. 297-312.
- Mendoza Rojas, Javier. "El proyecto de modernización universitaria: continuidad e innovaciones". Revista de la Educación Superior (México), 21: 1992, núm 4.
- Ornelas, Carlos y David Post. "The recent university reform in México". Comparative Education Review (Estados Unidos), 25:1995, núm 3.
- OCDE. "Hacia una tipología de los mecanismos de financiamiento" Revista de la Educación Superior (México), 83:1992.
- Padua, Jorge. "Presiones y resistencias al cambio en la educación superior en México" Estudios Sociológicos (México), 6:1988, núm 16.
- , "Transformaciones estructurales, políticas educativas y eficiencia en el sistema escolar en México". Estudios Sociológicos (México), 12:1994, núm 36.
- Patrinos, Harry Anthony. "Higher education finance and economic inequality in Greece". Comparative Education Review (Estados Unidos), 25:1992, núm 3.
- Salmi, Jamil. "The higher education crisis in developing countries: issues, problems, constraints and reforms". International Review of Education (Alemania), 38:1992, núm 1.
- Salinas de Gortari, Carlos. "10 puntos para la educación superior". Universidad Futura (México), 1: 1988, núm 1.
- Taylor, Michael G. "New financial models". Higher Education Management (Francia), 3:1991, núm 3.

Tilak, Jandhyala. "The privatization of higher education", Prospects (Estados Unidos), 21:1991, núm 2.

Wagner, Alan. "Financing higher education: new approaches, new issues", Higher Education Management (Francia), 8:1996, núm 1.

Williams, Gareth. "Markets and higher education", Higher Education Management (Francia), 3:1991, núm 3.

Woodhall, Maureen. "Sharing the cost of higher education: an international analysis" Educational Record (Estados Unidos), 72:1991, núm 4.