

**LA ANUIES Y EL PROCESO DE TRADUCCIÓN DE LA AGENDA DE POLÍTICAS DE
EDUCACIÓN SUPERIOR, 1950-2000**
Adrián Acosta Silva .

Dijeron: "tienes una guitarra azul,
No tocas las cosas como son".
Él replicó: "Las cosas como son
Se cambian con la guitarra azul".
Wallace Stevens

Resumen

En este ensayo, se analiza el papel y desempeño de la ANUIES en el proceso de construcción de las políticas públicas de educación superior en la segunda mitad del siglo XX. Desde una perspectiva de análisis de políticas públicas, la Asociación es definida como una organización "híbrida" que ha jugado un papel importante en el "proceso de traducción" de las políticas, específicamente en la tematización y problematización de los asuntos de la educación superior como problemas de política pública. Considerando a las arenas de políticas como arenas de poder, y a la ANUIES como un actor importante en esas arenas, se desarrolla una periodización de los diversos ciclos del proceso de traducción construido desde el análisis de la perspectiva de las diversas dirigencias y acciones de la Asociación. Palabras clave: Políticas públicas, educación superior, actores sociales, modelos sociológicos.

Abstract

This essay analyzes the role and performance of the ANUIES in the construction of public higher education policies during the second half of the 20th century. From a public policy analysis perspective, the Association has been defined as a "hybrid" organization playing a key role in the "translation" of policies, namely the undertaking of higher education problems as public policy problems. Considering the political arena as a power arena, and considering the ANUIES as a key player in it, periods applicable to the different cycles of the translation process built from the analysis of perspectives to the actions taken by the Association are developed.

Key words: Public policies, higher education, social players, sociological models.

El cumplimiento de los cincuenta años de creación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior constituye una buena oportunidad y un excelente pretexto para reflexionar en torno a varias cuestiones de su papel en el desarrollo de la educación superior y sus relaciones con el Estado mexicano. Existen, por supuesto, varias maneras, perspectivas y "ventanas" desde las cuales es posible desarrollar un ejercicio analítico sobre la ANUIES, pero la que se elige en estas notas consiste en explorar el rol de esta organización a partir de sus contribuciones a la "traducción" de los problemas de la educación superior en el país como problemas de políticas públicas. Medio siglo es un periodo lo suficientemente extenso para analizar de un modo general la manera en que la Asociación ha influido en la configuración de las ideas, creencias y definiciones que han sustentado la construcción de la agenda de políticas de educación superior en el país en diversos momentos y contextos. Las preguntas claves son: ¿Qué papel ha jugado la ANUIES en la construcción de los temas y asuntos relevantes de las políticas de educación superior en México? ¿De qué manera la intervención de la Asociación —sea caracterizada como organismo corporativo, órgano de intermediación de intereses o grupo de presión—, ha significado la construcción de un marco interpretativo de los problemas de la educación superior mexicana? ¿Hasta qué punto su intervención ha significado la construcción de un lenguaje público sobre diversos asuntos relacionados con los problemas de la educación superior? ¿Cómo ha permeado, o no, en la acción gubernamental para la definición de la agenda, el diseño y la instrumentación de las políticas públicas en el campo de la educación superior a lo largo de este medio siglo? Por supuesto, no hay respuestas unívocas, contundentes, a estas cuestiones, y tampoco es el propósito de este ensayo ofrecer explicaciones a cada una de ellas. Lo que se pretende, específicamente, es explorar posibles hipótesis y rutas reflexivas que permitan entender mejor las relaciones entre el Estado y la ANUIES durante este periodo.

La perspectiva analítica que se empleará para explorar estas cuestiones se basa fundamentalmente en las denominadas policy sciences, que colocan el énfasis explicativo de las relaciones entre el Estado y la sociedad en el proceso de construcción de las políticas públicas. En las siguientes páginas, se definirá a la ANUIES como un actor en el juego de las políticas (policy game) en el campo de la educación superior, cuya influencia ha oscilado entre la subordinación a las políticas gubernamentales y su interlocución eficaz para el diseño de dichas políticas. A partir del análisis del proceso de construcción de la agenda de políticas y del esquema del "proceso de traducción" de problemas públicos en problemas de políticas, útil para analizar la relación entre poder y políticas de educación superior, se propondrá una periodización de los temas dominantes y el papel de la ANUIES en este campo, a partir del cual se analizarán las diferentes etapas y momentos que a lo largo del último medio siglo ha jugado la ANUIES en la definición de las políticas públicas de educación superior en México. El argumento general es que la Asociación ha sido a lo largo de todo este periodo una organización híbrida en el sentido de que ha sido un organismo que se ha presentado indistintamente como una típica corporación representativa, como grupo de interés o como instrumento de legitimación o de implantación de políticas generadas en la burocracia federal en el campo de la educación superior.

Esta hipótesis, como será explicado más adelante, no implica un juicio de valor sobre el desempeño histórico de la ANUIES, sino una caracterización como "actor del juego" en la perspectiva de análisis de políticas como campo o conjuntos de arenas de ejercicio del poder.

Construyendo un lenguaje público: de las preocupaciones privadas a la agenda pública

Las cosas son como son dependiendo de la guitarra que se utilice para interpretarlas, podría afirmarse desde el bello poema del que forma parte el epígrafe que encabeza este texto. Las cosas públicas son definidas de maneras diferentes desde las perspectivas de los actores privados, y buena parte de lo que las sociedades modernas entienden por problemas públicos comienzan precisamente por la construcción de un lenguaje público que se imponga o subordine a los lenguajes privados a un código común. Es el largo proceso de construcción de una esfera pública lo que permite establecer una distinción entre las interpretaciones particulares de los fenómenos sociales y los acuerdos cognitivos que permiten definir un asunto como de interés público, es decir, como una cuestión que trasciende la esfera del auto-interés (individual) para instalarse en la esfera de los intereses comunes (colectivos) (Lewin, 1991). Es el proceso de identificación e interpretación de aquellos asuntos que se consideran relevantes en la esfera pública, donde una multiplicidad de intereses y actores individuales luchan por incorporar sus preocupaciones privadas en la agenda de las cuestiones públicas, y donde cada objeto o cuestión puede ser definida de manera distinta y hasta encontrada por los actores que participan en cada campo o arena de discusión.

Este proceso de "tematización" de los asuntos públicos es un campo importante del análisis de las políticas públicas, útil para comprender cómo se configuran las cuestiones o asuntos (issues) que se colocan en la agenda de políticas. La selección de temas colectivamente significativos es un proceso estrechamente asociado a la creación de un "discurso de políticas", entendido como el conjunto de "interacciones de individuos, grupos de interés, movimientos sociales e instituciones por medio de los cuales situaciones problemáticas se convierten en problemas de políticas, se fijan agendas, se toman decisiones y se emprenden acciones" (Rein y Schon, 1999: 328). Desde este punto de vista, la definición de problemas de políticas requiere un proceso de "enmarque" capaz de "seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja", de tal manera que "ofrezca puntos de guía para conocer, analizar, convencer y actuar". En otras palabras, un marco es una perspectiva desde la cual "se puede dar sentido a una situación amorfa, problemática y mal definida, y actuar en consecuencia" (Ibid.: 329).

En el campo de la educación superior, como en otros campos de la acción pública o gubernamental, la definición de los temas prioritarios no es un asunto "suave" sino un proceso conflictivo, errático e interactivo, cuya lógica de construcción sigue una trayectoria zigzageante y no lineal, donde influyen tanto de factores endógenos como exógenos a los actores gubernamentales directamente responsables de su formulación e implantación específica (Cabrero, 2000: 199-203). Los énfasis temáticos, por otro lado, provienen tanto del ámbito de las ideas que alimentan los paradigmas de políticas educativas como de las preocupaciones y necesidades "prácticas" que negocian los actores en cada caso. Si partimos del supuesto de que, como sugería el viejo Weber, las ideas pueden tener consecuencias políticas, la construcción de la agendas de políticas es

una cuestión de expresiones políticas, de poder: "Las ideas ayudan a ordenar el mundo. Para el ordenamiento del mundo, las ideas pueden configurar agendas, las cuales pueden profundizar el perfil de los resultados. En la medida en que las ideas colocan anteojeras a la gente, reduciendo el número de alternativas concebibles, ellas sirven como guardagujas invisibles, no solo porque dirigen la acción hacia determinada ruta, como en la metáfora de Weber, sino también obscureciendo otras alternativas desde el punto de vista de los agentes" (Goldstein and Keohane, 1993: 12, citado por Trubowitz and Rhodes, 1999: 16).

Los intereses preceden a las ideas, y a veces son indistinguibles unos de otros, como también afirmaba Weber, por lo que la capacidad de identificar intereses en torno a problemas de la acción social suele ir acompañada de su formulación en ideas, lo que confiere a los actores un poder específico importante para la "traducción" de sus intereses particulares en intereses públicos a través la presentación de evidencias y del empleo de instrumentos de argumentación y persuasión (Majone, 1997: 35-56). De ello se desprende el hecho de que la configuración de la agenda de las políticas públicas y su posterior instrumentación empírica tiene que ver con la capacidad de los actores para definir los problemas públicos como problemas de políticas y para colocar los énfasis en determinados campos o arenas de políticas. Es decir, la tematización de las políticas es un asunto de poder, que implica redes de cuestiones (issue networks) y coaliciones políticas y de políticas formadas por actores estratégicos, que "han ganado el derecho de hablar por otros actores" (M.D. Parsons, 1997: 19).

La tematización de los asuntos es un proceso de construcción y traducción, o interpretación, de los problemas en intereses. La traducción es siempre un proceso complejo, pues significa proponer una definición de los problemas sociales para convertirlos en problemas públicos y, eventualmente, en problemas de gobierno. Un viejo axioma de la política pública afirma: "quién define, decide", y eso indica la capacidad de un actor o conjunto de actores para acotar, traducir y definir un problema específico de forma tal que pueda ser percibido como "colectivamente signficante", potencialmente capaz de unir esfuerzos y convertirlo en un asunto de interés público. Eso implica, entonces, un proceso de traducción (translation process), que, en el campo de las políticas públicas, puede ser dividido en cuatro momentos o etapas: "problematización", "involucramiento" (interessement), "alistamiento" (enrollment) y "movilización" (Callon, 1986).

En la problematización el actor intenta convencer a otros actores de que su definición del asunto es la definición correcta o que su solución es la solución apropiada para resolver el problema. Este es un momento crucial para comenzar a formar un problema público potencialmente capaz de ser incluido en una agenda de políticas, pues permite también ir creando la arena o arenas de discusión para su tratamiento y configuración final, así como también perfilar a las posibles alianzas o coaliciones para el control e implementación de la agenda. Pero las implicaciones de la problematización, como señala correctamente Parsons, se extienden más allá de la creación de arenas de políticas, que generalmente son delimitadas por dos "fronteras". "En el caso de la arena de la política de educación superior, la primera delimitación es la que divide a la educación superior de otras cuestiones de política, y la segunda delimita que puede y que no puede ser problematizado dentro de la arena de la política de educación superior" (Parsons, 1997: 19-20). En la primera frontera, las decisiones usualmente provienen de actores como el Congreso, que delimitan los grandes campos o áreas de las políticas. En el segundo, la "delimitación interna" de la arena educativa, tienen que ver con la creación de "cajas negras" de problemas y soluciones acordadas por los actores, y que posteriormente se resuelven en definiciones y configuraciones específicas.

El segundo paso o momento de la traducción es el del "involucramiento", que consiste en que el actor o grupo de actores sea capaz de que su posición interese o involucre a otro actor o actores, para incrementar sus posibilidades de control de la agenda de política. En otras palabras, en este momento el actor debe "ganar" las agendas de otros actores a su posición.

El tercer paso es el de "alistamiento", dirigido a construir alianzas o coaliciones estables alrededor del problema de definición o solución. Se trata de comprometer esfuerzos de varios actores distintos que comparten no sólo definiciones de problemas y posibles soluciones, sino intereses en que el contenido de la agenda de políticas corresponda a sus expectativas, y que su acción cooperativa fortalezca los esfuerzos individuales.

Finalmente, la movilización es el último momento del proceso de traducción. Este consiste en "los pasos, acciones, estrategias, y todo lo que pueda ser empleado para mantener la alianza hasta la decisión de política". Si los actores pueden mantener su alianza después de que la decisión es tomada, "el poder del liderazgo de los actores será institucionalizado" (Parsons, 1997: 21).

Estos cuatro pasos del proceso de traducción que propone Callon y desarrolla Parsons no son lineales y pueden superponerse en los casos específicos, dependiendo de los contextos y modelos políticos dominantes de construcción de políticas públicas. Tienen, por otro lado, una marcada orientación racionalista (rational choice), que coloca el énfasis analítico en la maximización de los intereses de los actores individuales, y da por supuesto la influencia de los constreñimientos institucionales en la desempeño de los actores. Sin embargo, su atención en la elaboración de las agendas de políticas como un proceso político, de poder, resulta muy útil para reconstruir experiencias como la mexicana. Pero antes de pasar a ello, es necesario revisar brevemente los "modelos" de construcción de políticas públicas para establecer el marco analítico que permitirá más adelante proponer un "mapa" explicativo del papel de la ANUIES en el policy-making process de la educación superior en México.

Los "modelos" de diseño de políticas

En la literatura especializada en la construcción de la agenda pública, suelen distinguirse tres grandes perspectivas de análisis que responde a distintos "modelos" de diseño de políticas. La primera, generalmente conocida como "pluralista" o "clásica", concibe a la construcción de políticas como un proceso de negociación y ajuste mutuo entre actores diferentes que representan intereses diversos y encontrados. Desde esta perspectiva, el incrementalismo, es decir, la capacidad de definir progresivamente los temas, los actores, las agendas y los instrumentos de políticas sobre áreas específicas, es una característica que supone diversos mecanismos de formación de intereses y de sus representaciones, que establecen un intenso juego de interacciones capaces de modelar una agenda pública de problemas y temas que precede a la formación de una agenda gubernamental para enfrentarlos (Lindblom, 1991; Jenkins-Smith and Sabatier, 1993; Majone, 1997). En este caso, uno de los actores permanentes y claves del campo de las políticas públicas es el Congreso, un actor que representa los intereses de diversos sectores y que sirve como articulador de "redes de políticas" como redes de intereses. La segunda, que podemos definir como de "pluralismo limitado" o "autoritarista", define al proceso de políticas como el resultado de la participación limitada y generalmente corporativa de actores de representación difusa o incierta, donde el actor gubernamental tiene un peso decisivo y central en la definición de los problemas públicos que pueden ser transformados en problemas de gobierno. Aquí, tanto la tematización como el diseño de la agenda de las políticas es un proceso altamente controlado por la burocracia gubernamental y los cuerpos de expertos (expertise). La influencia de los actores externos al gobierno es nula o muy baja para definir los las decisiones y asuntos claves y los recursos necesarios para implantar las políticas elegidas. Un alto componente de discrecionalidad política define a los actores y las opciones de políticas, lo que se resuelve, generalmente, en el hecho de que los programas gubernamentales tengan un componente altamente administrativo, orientado por fines ambiguos y medios inciertos. En estas condiciones, la agenda pública se vuelve indistinguible de la agenda gubernamental, y, en ciertas condiciones, como en el caso mexicano, la agenda gubernamental se impone también como agenda pública (Cabrero, op. cit.). La hipercentralidad del Ejecutivo y la irrelevancia del Legislativo en la definición de las políticas son características centrales de este "modelo".

Finalmente, la tercera perspectiva analítica puede ser definida como "transicional", en el sentido que implica el tránsito de un modelo autoritarista o "cerrado" a uno pluralista y "abierto". Aquí, típicamente, los cambios en el contexto de las políticas de educación superior influyen de manera decisiva en el rumbo y alcance del perfil transicional de la elaboración de las políticas. Ello incluye macrotransformaciones en el ámbito de la economía y la gestión pública, pero también en el ámbito de la política y el régimen político. Pero son también los cambios en las relaciones entre los actores de las políticas los que impulsan transformaciones en el perfil de los arreglos institucionales para la formulación de la agenda y el diseño e implantación de las políticas públicas.

Desde estas tres perspectivas es posible identificar los patrones de relación entre los actores de las políticas públicas en cada "campo" o "arena" de políticas. En el caso de la educación superior mexicana, partiremos de la hipótesis de que el perfil de uno de los actores de las políticas (la ANUIES), transitó de la subordinación en la formulación de las políticas a una etapa, aún incompleta e incierta, donde intenta jugar el papel de actor estratégico en la formulación e implantación de dichas políticas.

La ANUIES como organización híbrida

Tanto en el proceso de traducción como en el desempeño de los modelos o estilos de construcción de las políticas intervienen diferentes actores con peso específico. La burocracia estatal, los grupos empresariales, los partidos políticos, las organizaciones corporativas (sindicales o estudiantiles), las burocracias universitarias, el Congreso (a través de diversas comisiones o cuerpos especializados en cada campo o arenas), configuran con distintos énfasis y perfiles, redes organizadas de poder, que actúan en solitario o en interacción para promover coaliciones o alianzas para la definición de problemas y la producción de decisiones específicas en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

La construcción de la identidad y peso específico de los actores tiene que ver no solamente con la identificación de intereses y la construcción de algunas ideas, sino también con su capacidad de organización para presentarse ante sí mismas y, sobre todo, frente a otros actores. Toda organización es un recurso de poder, y el marco político-institucional que rodea a las organizaciones singulares permite un determinado ejercicio de las posibilidades de negociación, persuasión, presión o convencimiento para la construcción de los arreglos (como se le denomina a la creación de reglas de juego entre los actores, visto desde una perspectiva institucionalista), o transacciones (entendidas como intercambios de los intereses y compromisos de actores distintos en la vieja tradición contractualista de la política) entre los actores de las políticas. Visto de esta manera, las organizaciones pueden ser caracterizadas como corporaciones, como grupos de interés, o como intermediarios de las acciones de interés público que representan las políticas públicas¹.

La ANUIES, desde su fundación y con sus antecedentes, se constituyó como una organización híbrida, es decir, no solamente como un organismo ambiguo en cuanto a sus fines y medios, sino también como una forma de representación política de las universidades que ha oscilado entre comportamientos corporativos, acciones como grupo de interés o como mecanismo intermedio en el proceso de implantación y legitimación de las decisiones de política diseñadas por las agencias gubernamentales respectivas. Dado el contexto y las limitaciones político-estructurales de la educación superior en el marco político general del país, el carácter civil de la Asociación intentaba cumplir el papel de sugerir o proponer a los sucesivos gobiernos federales ciertas rutas u orientaciones de políticas, pero sobre todo intentaba presionar para la consideración general de la importancia de apoyar a la educación superior. Con su existencia fáctica y con voluntad pero sin instrumentos específicos, con buenas intenciones pero sin recursos eficaces de poder, las instituciones aglutinadas en la ANUIES han tenido una capacidad variable para problematizar asuntos y traducir políticas, pero muy poca influencia para definir y decidir políticamente las políticas educativas del sector.

En contextos diferentes, pluralistas con regímenes efectivos de separación y equilibrio de poderes, los actores tiene la posibilidad de establecer alianzas reformadoras o inductoras de cambios en las políticas. Pero en el caso mexicano, la larga tradición estatista, o estadocéntrica, de las políticas públicas, basada en un hiperpresidencialismo que operaba hasta hace muy pocos años con un claro desequilibrio de poderes y en la existencia de una poderosa burocracia federal, las universidades y sus organismos de representación quedaban fuertemente limitados en sus alcances y sus funciones, sin posibilidades de actuación conjunta con otros actores sociales y aisladas y consumidas por sus problemas internos².

¹. No hay espacio para discutir aquí las caracterizaciones teóricas y en las expresiones empíricas de estas formas de organización de los intereses en las sociedades contemporáneas. En los clásicos trabajos de Lehbruch y Schmitter (1982), Offe (1992) Pizzorno (1988), Van Meter y Van Horn (1993) entre otros, se pueden encontrar profundizaciones interesantes al respecto.

². Para un análisis del "estadocentrismo" contemporáneo, cfr. Lechner, N., R. Millán y F. Valdés U. (coords) (1999). Reforma del estado y coordinación social, Plaza y Valdés, México.

Como trataremos de demostrar más adelante, en cada uno de los periodos elegidos para el análisis (1950-1965, 1965-1977, 1977-1984, 1985-1993, y 1993-2000), la ANUIES ha conservado este carácter híbrido, aunque con algunos énfasis u orientaciones particulares en cada una de sus distintas etapas. El Cuadro 1 sintetiza el contexto de las distintas "problematizaciones" que la ANUIES, a través de sus Asambleas, documentos y dirigentes, fue configurando a lo largo de este medio siglo, y que se desarrollará en las páginas siguientes.

Cuadro 1

Paradigmas de políticas	Cuestiones claves o estratégicas de las políticas	Temas relevantes de las políticas federales	Problematización de las políticas por parte de la ANUIES
Industrialización 1934-1950	FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO: la educación como inversión	Educación básica y media superior, nuevas IES, financiamiento	
Desarrollismo 1950-1982	CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA: crecimiento para el desarrollo	Bachillerato, financiamiento	- Mejoramiento y coordinación (1950-1965) -Estabilización del crecimiento (1965-1977)
Modernización para la crisis 1982-2000	CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: mejoramiento de la educación	Planeación, evaluación, financiamiento selectivo	-Planificación y crisis (1977-1985)- Reajuste hacia la calidad (1985-1993)-Evaluación y (1993-2000)

2. Estableciendo la arena y sus actores

Cuando en la primavera de 1950, en la capital de Sonora, se reunieron los representantes de 26 instituciones de educación superior del país para formalizar la creación de la ANUIES, se iniciaba un proceso orientado a constituir un organismo capaz de estudiar "los problemas generales de la enseñanza superior", de facilitar el "intercambio de profesores y alumnos", y "promover la especialización de los conocimientos", pero también incluía, entre sus finalidades, la de "coordinar" los esfuerzos de las instituciones afiliadas y "representarlas" (ANUIES, 1950). Este conjunto de finalidades, entonces, tenía dos dimensiones claramente diferenciadas, una académica y otra política. La primera, se orientaba a crear, desde la Asociación, instrumentos que facilitarían la creación de un sistema cooperativo y extenso de intercambios académicos entre las instituciones afiliadas. La segunda, señalaba la intención de construir un órgano de representación política de las universidades que les permitiera a las instituciones singulares convertirse en un interlocutor colectivo legítimo frente al Estado. Dictadas por la necesidad (organizar los intereses individuales de las instituciones afiliadas para incrementar su poder de negociación) y el "espíritu" de la época (dominado por la creación de organizaciones civiles, corporativas, que pudieran ser reconocidas como actores importantes en la distribución de los recursos públicos), las instituciones que confluyeron en la creación de la ANUIES imaginaban que sólo la unidad de sus esfuerzos podría significarles mejores condiciones para el desarrollo de sus actividades y funciones.

La creación de la ANUIES significó, entre otras cosas, la señal de que los tiempos estaban cambiando en el campo de la educación superior, como otras tantas cosas estaban cambiando en la vida pública de la sociedad mexicana luego de la segunda guerra mundial y en el marco de la primera ola de modernización impulsada por los gobiernos post-revolucionarios. Pero la decisión de crear la Asociación no surgía por supuesto del vacío histórico ni político, sino que tenía como antecedentes inmediatos dos procesos clave. Primero, la creación de nuevas instituciones de educación superior a lo largo de los años treinta y cuarenta como producto de una creciente demanda social por los servicios de enseñanza media y superior y por las políticas de industrialización impulsadas por los gobiernos surgidos de la revolución desde Lázaro Cárdenas hasta Miguel Alemán. Y en segundo lugar, por el proceso de corporativización de los intereses sectoriales que marcaban la lógica política de las relaciones entre el gobierno y la sociedad bajo el régimen político post-revolucionario, donde una poderosa burocracia política creada alrededor de la figura presidencial en turno subordinaba la negociación de los recursos públicos a la exigencia de la representación sectorial.

El primero de dichos procesos significaba que, a finales de los años cuarenta, la Universidad Nacional había comenzado a perder el virtual monopolio de la educación superior a manos no sólo de otras instituciones públicas como el Instituto Politécnico Nacional, creado en el contexto del cardenismo en 1936, sino también con la creación de varias universidades públicas estatales y algunas universidades privadas. El Congreso de Universitarios Mexicanos de 1933 había sido un momento de debate y discusión que había generado un poderoso "clivaje ideológico" en el campo de la educación superior, es decir, una tensión importante entre los actores de la educación superior que diferenciaba dos grandes proyectos educativos: el liberal, basado en la libertad de cátedra y en la defensa de la autonomía, y el estatal-popular, basado en el compromiso con el Estado de la revolución y su programa de reformas sociales. Ello explica en buena medida el impulso ideológico y político de la primera ola expansiva o de crecimiento de la educación superior, en la cual se crearían no sólo las diversas versiones institucionales de los dos grandes proyectos educativos del siglo XX mexicano, sino que también definiría el perfil de los arreglos institucionales entre el Estado y las instituciones de educación superior del país, tanto las públicas como las privadas.

Esa primera ola expansiva requería de mecanismos de coordinación horizontal interinstitucional que hicieran contrapeso a una coordinación vertical, pero débil, por parte del Estado sobre las universidades. Pero, por otro lado, el incremento demográfico, el crecimiento de la educación básica y las políticas de industrialización y urbanización acelerada, implicaron una poderosa inducción para el crecimiento de las instituciones y la matrícula de la educación superior en el país. Así, entre 1935 y 1950, el número de alumnos registrados en alguna modalidad de la educación superior pasó de 15,261 a 32,143, mientras que el número de instituciones universitarias pasaba de 7 a 12 universidades públicas³. De manera paralela a este primer ciclo de expansión moderada de la educación superior mexicana de carácter público, se fundaban las primeras tres universidades privadas del país: la Universidad Autónoma de Guadalajara (1935), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (1943) y la Universidad Iberoamericana (1943) (Rangel, 1983; Solana, Cardiel y Bolaños, 1997; ANUIES, 2000a).

Las cinco Asambleas de Rectores que se habían celebrado entre 1940 y 1948, habían servido solamente para "intercambiar experiencias" entre algunos rectores de universidades sobre asuntos como el financiamiento y el bachillerato, y como tales habían servido muy poco para avanzar hacia la organización y representación de los intereses comunes de las universidades. Pero a partir de 1944, se fue configurando la idea de formar una asociación civil que permitiera institucionalizar un espacio de intercambio y cooperación entre las universidades. De ahí surge la propuesta de crear, en 1950, la ANUIES (ANUIES, 2000a, 9-10).

El clima ideológico y político de la época era dominado por el impulso de crear organizaciones de intereses y de representación política. La construcción del régimen político pos-revolucionario se había orientado por la lógica de la creación de corporaciones representativas de los intereses de grupo y sectoriales, como la vía para la negociación y tramitación de las demandas específicas. La creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 y su transformación en Partido de la Revolución Mexicana en 1938 (los antecedentes de sangre del actual Partido Revolucionario Institucional, creado en 1946), había significado, entre otras cosas, que la política mexicana se convirtiera en una política de sectores organizados, capaces de ser incluidos en el naciente partido fundado por Calles y reformado por Cárdenas, o capaces de ser interlocutores del gobierno y, es especial, del Presidente en turno. Los intereses individuales, aislados, fueron inducidos a incorporarse a la lógica política corporativa del régimen prácticamente monopartidista creado por los revolucionarios a fines de los años veinte e institucionalizado a partir de Cárdenas. En ese "clima" es posible explicar la tendencia o el interés que entre varios rectores de universidades, en especial de los de la UNAM luego de sus conocidos enfrentamientos con el cardenismo en los años treinta, se fueron consolidando en los años cuarenta⁴. Al enunciar como una de sus finalidades el de la representación, el grupo de rectores fundadores de la ANUIES intentaban establecer relaciones formales con el gobierno federal y, en especial, con el presidente en turno,

³. Los registros de alumnos se refieren solamente a estudiantes de licenciatura registrados en las estadísticas de la SEP. En cuanto a las instituciones públicas, nos referimos a las refundaciones de varias instituciones de antigüedad mayor como la propia UNAM, la U. de G. o la UAP. Así, entre 1910 y 1925 se inauguran o refundan las universidades de México (1910), la Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (1917), la de Sinaloa (1918), la de Yucatán (1922), la de San Luis Potosí (1923) y la de Guadalajara (1925). Posteriormente, comienzan a funcionar las universidades estatales de Nuevo León (1933), Puebla (1937), Sonora (1942), Colima (1940), Veracruzana (1943) y Guanajuato (1945).

Miguel Alemán. Sin embargo, la debilidad del sistema de educación superior, y la indiscutible centralidad política e institucional de una de sus instituciones —la UNAM— habían hecho que la Asociación siguiera funcionando más como un espacio de "intercambio de experiencias" que como un organismo de representación política⁵. La paradoja de la creación de la ANUIES se originó en su mismo nacimiento y se consolidaría en los años siguientes: mientras que sus miembros intentaban crear un organismo sectorial de representación frente al gobierno federal, era mucho más eficaz y productivo negociar "individualmente" los intereses de cada universidad con el presidente en turno. El interés por el incremento presupuestal anual se convirtió en el leit motiv de los dirigentes universitarios, y el formato de la Asociación, como quedaría demostrado durante las décadas siguientes, no era el mejor para conseguir mejores condiciones presupuestales para las instituciones singulares⁶.

3. Los ciclos de la problematización

La problematización como mejoramiento y coordinación (1950-1965)

La primera década de creación de la ANUIES fue un periodo signado por políticas gubernamentales orientadas hacia la consolidación de mecanismos de financiamiento a la educación superior, altamente discrecionales por parte del ejecutivo. Enmarcadas en las políticas de "Unidad Nacional" impulsadas durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho, los primeros años de vida de la Asociación fueron bastante precarios, y reducidos casi todos ellos al tratamiento de temas como el del bachillerato, la profesionalización del magisterio, y el incremento del financiamiento a la educación superior (Hernández, 1996, 43-44). El primer Presidente de la organización, el Lic. Luis Garrido Díaz (1950-1953), así como sus sucesores hasta la primera mitad de los turbulentos años sesenta —el Dr. Nabor Carrillo (1953-1961) y el primer Secretario General Ejecutivo, el Lic. Alfonso Ortega (1961-1965)— intentaron legitimar y consolidar la presencia de la ANUIES como organismo interlocutor con el Estado, pero también se esforzaron por fortalecer la coordinación horizontal de las universidades públicas que confluyeron en su creación. De alguna manera, en el contexto de crecimiento importante de la matrícula de la educación superior y en el de los años dorados del "milagro mexicano" que arrancó con las administraciones de Alemán (1946-1952), Ruiz Cortines (1952-1958) y López Mateos (1958-1964), los problemas de la educación superior fueron traducidos, desde la ANUIES, como problemas de consolidación y mejoramiento más que como problemas de transformación o de "crisis", conceptos que sólo muchos años después se instalarían como parte de un nuevo lenguaje público referido a los asuntos de la educación superior mexicana.

Durante este periodo, la matrícula se multiplicó en casi seis veces, al pasar de 30 mil a más de 174 mil estudiantes registrados en alguna institución de nivel superior del país, y 11 nuevas universidades públicas se crearían en estos primeros 15 años de la ANUIES.⁷ Asimismo, la creación de la Ciudad Universitaria de la UNAM (1952), reflejaba la creciente importancia con la que los gobiernos de Alemán hasta López Mateos comenzaban a considerar a la educación superior. Además, durante este periodo se crean, por parte del gobierno federal, 11 Institutos Tecnológicos en los estados (los primeros se habían creado en 1948, en Chihuahua y Durango), una estrategia que continuaría en los años siguientes y seis nuevas universidades privadas se crean en el país, así como tres centros públicos especializados en investigación. La duplicación

⁴. Me refiero, por supuesto, a las consecuencias derivadas de Congreso de Universitarios Mexicanos celebrado en 1933, de donde se desprendieron las dos tradiciones educativas del nivel superior: la liberal, centrada en la defensa de la autonomía y la libertad de cátedra, y la socialista, centrada en el compromiso con el Estado de la Revolución y con las "causas populares".

⁵. Es bastante conocido el hecho de que el alemanismo significó, entre otras cosas, el reestablecimiento de las relaciones de cooperación entre la UNAM y el gobierno federal. Es durante la gestión de Alemán que se construye e inaugura la Ciudad Universitaria, ese monumental espacio arquitectónico que simboliza, como en ningún otro caso en América Latina, las enormes expectativas que rodeaban la creación de una utópica "Ciudad de la Inteligencia", como posteriormente les denominaría Kerr (1995) a los grandiosos proyectos de las universidades de la segunda posguerra.

⁶. En realidad esta es una característica constante del estilo de gestión de los recursos públicos destinados a las universidades desde antes y después de la creación de la Asociación. La negociación individual y por separado es más productiva que la negociación en bloque de los presupuestos gubernamentales destinados a la educación superior. La explicación de ello tiene que ver con varios factores (peso específico de cada universidad, su carácter federal o estatal, tradiciones de gestión política, tipo de arreglos institucionales con las autoridades, etc.), pero en términos generales es una tipo negociación impuesta por el estilo de conducción política del financiamiento gubernamental a lo largo del último medio siglo, que descansaba en gran medida en los poderes discrecionales, o metaconstitucionales, del Presidente en turno.

del porcentaje que como proporción del presupuesto total del gobierno federal ocupaba el rubro educativo (pasó de representar el 11 al 23% entre 1950 y 1965), refleja ese interés de los gobiernos en las posibilidades sociales y económicas de la educación. El "Plan de once años" lanzado en 1959 por el entonces Secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet expresaba con toda su fuerza y recursos la importancia de la universalización de la educación básica en el país. Sin embargo, a nivel de la educación superior, no obstante el crecimiento de las instituciones y de la matrícula, y los planteamientos financieros y de reformas que surgían desde la ANUIES, el gobierno federal carecía de una política definida y consistente hacia ese sector. Sus prioridades, en términos educativos, definitivamente, estaban en otra parte.

La ANUIES, por su parte, impulsaba algunos intentos de problematización de algunos asuntos, pero su debilidad organizacional y la ausencia de políticas deliberadas del gobierno federal hacia el sector, explican el hecho de bajísima capacidad de involucramiento, alistamiento y movilización sobre los problemas del bachillerato o el incremento de los recursos financieros públicos hacia las instituciones de educación superior. La negociación individual de los recursos, y el flujo de los mismos de manera incremental, "benigna y negligente" como le denominó Olac Fuentes a ese estilo de conducción gubernamental, significó que la presencia de la Asociación como espacio de discusión e interlocución de las acciones y programas de educación superior fueran muy limitados.

La problematización como estabilización del crecimiento (1965-1977)

Al tomar posesión como nuevo Secretario General Ejecutivo de la Asociación el Lic. Alfonso Rangel Guerra, las primeras señales de una suerte de revolución silenciosa comenzaban a manifestarse en el sistema nacional de educación superior. Una de esas señales tenía que ver con el inicio de un proceso de crecimiento descomunal en términos de estudiantes, establecimientos y profesores en varias instituciones de educación superior (señaladamente en el caso de la UNAM), lo que implicaría la tematización de la planeación y la regulación como los asuntos claves del periodo 1965-1977. La otra gran señal es sin duda, la politización, o "nueva politización" que se presentaría en varias universidades públicas durante ese lapso. El papel de la ANUIES, como el del gobierno federal, fue más de carácter reactivo que prospectivo, intentando ordenar y estabilizar el crecimiento "excesivo" de las instituciones y tratando de establecer nuevos arreglos para la conducción política de la educación superior en el país.

Con casi 141 mil alumnos de educación superior y 170 mil de educación media superior, que era atendido por cerca de 40 mil profesores, el sistema se había vuelto un "animal" complejo, esquivo y crecientemente conflictivo. Para 1977, el número de alumnos de licenciatura había rebasado los 600 mil, los de media superior superaban los 900 mil y el de profesores era demás de 100 mil, y se habían creado entre 1965 y 1977 un total de 52 nuevas instituciones de educación superior públicas y privadas, tanto universitarias como tecnológicas y varios centros especializados de investigación y posgrado⁸. Con una débil coordinación estatal pero con una poderosa inducción a la demanda por parte del mercado educativo, se fue configurando un "sistema" de educación superior fragmentado en múltiples centros de gravedad, con crecientes problemas de diseño académico e institucional, de congestión en ciertas carreras profesionales, en establecimientos que funcionaban como "anarquías organizadas".

En estas condiciones, hacia mediados de los años sesenta comienzan a observarse dos fenómenos que impactarían de manera importante la evolución de la educación superior, las políticas estatales hacia el sector y el propio papel de la ANUIES: la creciente politización de las universidades públicas y la primera ola de expansión anárquica o "no regulada" de la matrícula del sector.

La politización de las universidades respondía a dos grandes impulsos "contextuales": la rigidez o creciente incapacidad del régimen político para cumplir las funciones de representación de una sociedad crecientemente compleja y diversificada, y la multiplicación de los problemas de legitimidad interna de las universidades por la mayor burocratización de sus formas de organización y estructura. Varios conflictos estudiantiles estallarían

⁷.Las universidades creadas entre 1950 y 1965 fueron: Tamaulipas (1950), Autónoma de Querétaro (1951), Autónoma de Chihuahua (1954), Oaxaca (1955), Juárez de Durango, Baja California y Coahuila (1957), Autónoma de Zacatecas, (1959), Autónoma de Guerrero (1960), Colima (1960), y Autónoma de Hidalgo (1961) (ANUIES, 2000b).

⁸.En este lapso, según la fuente consultada (ANUIES, 2000b), se crean nueve universidades públicas, 32 institutos tecnológicos, nueve universidades privadas, y dos centros especializados.

en numerosas universidades públicas estatales y en las grandes universidades federales en el transcurso de los años sesenta, que demandaban desde una mayor participación estudiantil en las decisiones de la universidad como la mejor en las prestaciones laborales de ciertos cuerpos de profesionistas. La ausencia de partidos políticos alternativos al PRI se resolvió en la creación de corrientes políticas partidistas en el seno de muchas universidades públicas, tanto de izquierda como de derecha, lo que provocó varios conflictos importantes en estos años. Pero fue la huelga de 1966 en la UNAM una de las más poderosas señales de que, en términos de la educación superior, el sueño comenzaba a terminar. Dos años después, en 1968, el sueño se convirtió en pesadilla, y los saldos del conflicto en la UNAM y en muchas universidades del país dejarían latente un reclamo y nuevos límites a las relaciones entre el Estado y las instituciones de educación superior, donde la ANUIES, más que un intermediario o un actor estratégico para la resolución del conflicto, se debatiría entre la subordinación al gobierno federal y la resignación a ser parte del paisaje político de la educación superior en esos años difíciles.

La ola expansiva de estos años comenzaba a ser objeto de preocupación de la ANUIES y del gobierno federal. Los débiles intentos de coordinación vertical y horizontal implicados en los intentos de planificar el crecimiento y darle alguna orientación fracasaban en virtud tanto de los déficits de la conducción estatal como en la crónica debilidad de las acciones de la ANUIES. Los efectos del "Plan de Once Años" llegaban por fin a las playas de la educación superior, pero sin previsiones ni condiciones para recibirlos, lo que llevó a una respuesta desordenada y anárquica dejada al arbitrio y las condiciones de cada entidad federativa o cada institución singular. Año con año, desde 1966 comenzaron a crecer las instituciones de educación superior y, sobre todo, a partir de las políticas de reconciliación impulsadas por el presidente Echeverría, nuevas instituciones públicas y recursos expresaban un claro impulso gubernamental a la educación superior. Por vez primera, una política explícita, deliberada de atención hacia el sector comenzaba a perfilarse, aunque, como sería advertido posteriormente, era una política basada en el control de los insumos y no de los productos, impredecible y negligente en sus resultados para el sistema, y claramente populista en sus intenciones políticas.

En ese contexto, la ANUIES asumió un activo papel en la instrumentación de diversas acciones piloteadas por la lógica de las políticas de crecimiento "desordenado" del echeverrismo. En el contexto de la "Reforma Educativa" lanzada en 1971, la reforma integral de la educación superior fue el eje de las acciones de la ANUIES durante ese periodo, reforma que contemplaba cambios en las estructuras académicas, administrativas, "económicas y sociales" de las instituciones de la educación superior (Hernández, 1996: 55). El nivel medio superior, motor de la demanda de la educación superior, se convirtió nuevamente en uno de los objetos prioritarios de las políticas de reforma (ahí se crean los Colegios de Bachilleres), y la creación de nuevas instituciones (como la UAM y varias universidades públicas estatales), los programas de formación de profesores, y el impulso a reformas legislativas, caracterizaron buena parte de los esfuerzos y acciones de la Asociación para adecuarse al contexto de crecimiento y desarrollo de la educación superior en el país. El optimismo por el futuro volvía a instalarse entre los directivos de la ANUIES, aunque el clima de la época estuviese habitado por conflictos y tensiones políticas en varias universidades públicas del país.

La problematización como planificación y crisis (1977-1984)

El ciclo expansivo de la educación superior continuaba al tomar posesión como nuevo Secretario General Ejecutivo de la Asociación el Dr. Rafael Velasco Fernández. Sin embargo, los signos de una crisis económica de larga duración comenzarían a jugar una creciente importancia en los efectos de la relación entre crecimiento anárquico, recursos financieros escasos y debilidad en la conducción y la configuración de las políticas educativas del sector. Durante el periodo 1977-1984 se rebasó el millón de alumnos inscritos en alguna carrera de licenciatura en el sistema de educación superior del país, pero sólo se crearon un total de siete nuevas instituciones públicas y privadas que se afiliaron a la ANUIES (**ver Anexo**).

Elegido en el contexto de lo que constituyó el periodo de crisis económica más agudo de la posguerra, el régimen de López Portillo se caracterizó por una débil capacidad de regulación del sistema, aún cuando fue el primer gobierno postrevolucionario en introducir, en acuerdo con la ANUIES, un sistema nacional de planeación de la educación superior que, en vista del aumento explosivo de la matrícula y de las instituciones experimentado en los años previos, estaría destinado formalmente a establecer pautas de crecimiento que permitieran "racionalizar" la expansión de la educación superior en el país. Aunque dicha idea, la planeación,

había sido una preocupación recurrente de la Asociación, es durante este periodo cuando se cristaliza en la creación de una instancia específica. El Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), sería el corazón del Plan Nacional de Educación Superior (1978), primer documento oficial que intentaba introducir pautas explícitas de comportamiento del sistema, a través de un intrincado y finalmente improductivo conjunto de instancias y mecanismos federales, regionales y estatales encabezados por una instancia mixta: la Comisión Nacional de Planeación de la Educación Superior (CONPES).

Es posible señalar que la cuestión crítica fundamental que orientó los intentos gubernamentales en ese periodo fue el de la regulación, más que el de la reorientación de las tendencias del sistema y las instituciones. Una regulación orientada por el intento gubernamental de controlar el sistema e influir en los modos de crecimiento de las instituciones, es especial, de las grandes universidades públicas del país. Sin cuestionar la estructura misma de relaciones que se había formado en los años previos, basadas fundamentalmente en el financiamiento público incremental indiferenciado y la ausencia de evaluación del sistema y de las instituciones, el régimen lopezportillista creó un conjunto de dispositivos formales de carácter "indicativo", que en muy poco influyeron para modificar las inercias de crecimiento anárquico que se habían generado y desarrollado en el pasado.

Sin embargo, un enorme aparato planificador fue creado en esos años. En un clima ideológico gubernamental alimentado por la casi ilimitada confianza en el próspero futuro del país, las oficinas de planeación aparecieron en prácticamente todas las universidades públicas del país, y consejos y comisiones locales y regionales se constituyeron formal y casi siempre solemnemente en la segunda mitad de los años setenta, con el objeto de preveer las necesidades futuras de lo que se creía sería un nuevo periodo de crecimiento y expansión. Sin embargo, la crisis de fin de sexenio acabó de golpe con las ilusiones de un reverdecimiento del desarrollismo mexicano, y las oficinas de planeación de las universidades y las múltiples comisiones y subcomisiones interinstitucionales creadas en esos años, se encontraron de pronto con un presente y un futuro caracterizados por la escasez de recursos financieros públicos y, sobre todo, por la incertidumbre respecto de los años por venir.

Aún en estas condiciones, el sistema de educación superior siguió creciendo, aunque ya no a las altas tasas de los años previos, y mientras miles de jóvenes adquirían el estatus de estudiantes universitarios, muchos jóvenes egresados de las propias universidades ingresaban atropelladamente y en condiciones confusas a las filas del sector de los flamantes profesores universitarios (Gil, 1999). Las burocracias administrativas crecieron, y el sindicalismo adquirió una centralidad indiscutible e indisputada en la vida política de las universidades públicas. Disminuyó también la importancia relativa en términos cuantitativos de las universidades del Distrito Federal y se incrementó la participación de las universidades estatales en la distribución de la matrícula nacional. En esas condiciones el papel de la ANUIES quedó reducido a la instrumentación de ciertos acuerdos en torno a la necesidad de impulsar una nueva reforma de la educación superior mexicana que comenzaba a ser percibida, en los años duros de la crisis financiera, como una medida inaplazable.

Rotos los breves sueños rejuvenecedores del desarrollismo mexicano que se vivieron en los últimos años del anterior gobierno, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) emprendió un severo programa de ajuste económico y estabilidad financiera que implicó una severa reducción del gasto público y un virtual estancamiento de la política social, entre las que se incluía, por supuesto, el de la educación superior de carácter público. Un indicador ilustra con claridad el impacto de la crisis y el ajuste: el gasto nacional en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto cayó del 5.3 % en 1982 al 3.8% en 1983, es decir, más de uno y medio punto porcentual en sólo un año, lo que significó un dramático retroceso respecto no sólo del sexenio anterior, sino de varios anteriores (López Zárate, 1996:26).

Pero las restricciones no eran sólo financieras. Un clima ideológico centrado en una feroz crítica al Estado y al sector público, alimentada en buena medida por el propio gobierno delamadridista, de fuerte orientación neoliberal, comenzó a extenderse a instituciones como la universidad pública. Canceladas, o estancadas, las posibilidades de realización de la movilidad social —la gran apuesta de los hijos de las clases medias y populares para ingresar a la universidad— debido al estancamiento de la economía y el mercado laboral, y la hiperpolitización de las organizaciones estudiantiles y sindicales que presionaban a las autoridades universitarias por lograr mejores condiciones salariales y de estudio a las comunidades universitarias, junto con la

creciente diversificación del sistema de educación superior y el espectacular crecimiento del sector privado, constituyeron un conjunto de restricciones "blandas" al desempeño de las universidades públicas. Puestas en condición de planear la distribución de la escasez y no de la abundancia, las burocracias universitarias se encontraron atrapadas en varios callejones sin salida: de un lado una presión gubernamental por racionalizar el gasto y adaptarse a las restricciones; por otro lado, la presión social por el acceso a la universidad, con la enorme carga simbólica de expectativas en torno a la utilidad futura de su valor como mecanismo de movilidad; por su lado interno, la presión de los sindicatos por mejores salarios y prestaciones, y de las organizaciones estudiantiles, por mejores condiciones de acceso y gratuidad de la educación superior.

Fueron esos años los años auge y posterior declive de las universidades de "izquierda" (Puebla, Sinaloa, Guerrero, Zacatecas). Fue también el periodo del intento de la "revolución educativa" reyesheroliana, centrada fundamentalmente en la educación básica, pero en cuyo marco surgen instrumentos de política hacia la educación superior como el Programa Nacional de Educación Superior (el PRONAES) —de efímera existencia y escasos resultados (1984-1985)—, o la creación del Sistema Nacional de Investigadores (1984).

En ambos casos, se asistió a un tímido pero significativo cambio de orientación en la manera en que eran percibidos los problemas de la educación superior. Cuestiones como calidad y evaluación comenzaron a despuntar discretamente en el discurso gubernamental y en el discurso de la ANUIES y de los representantes de las instituciones de educación superior. Sin embargo, las enormes restricciones financieras y la emergencia de un conjunto de problemas estructurales en la economía y las finanzas estatales, opacaron dichas preocupaciones, que fueron finalmente aplazadas. Ello no obstante, se iniciaron durante este ciclo de políticas dos modificaciones importantes que serían retomadas en el periodo siguiente: la separación del subsidio federal ordinario del extraordinario (basado en el presupuesto por programas como se señalaba en el PRONAES), y la intervención indirecta del estado para estimular económicamente al sector de élite de la investigación científica nacional aglutinado en el SNI, sin la participación de las universidades en la distribución de esos recursos.

La problematización como reajuste orientado hacia la calidad (1985-1993)

En muchos sentidos, el delamadridismo constituyó el periodo de la "obra negra" del proceso de ajuste estructural de la economía y del reordenamiento de los límites del intervencionismo estatal. La reforma del Estado emergió hacia final de ese sexenio como uno de los ejes discursivos de la nueva generación de reformas que emprendería en el periodo siguiente las administraciones salinista y zedillista. En ese contexto, el relevo en la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES por parte del Dr. Juan Casillas García de León, en 1985, una grave crisis financiera había tenido efectos políticos en muchas universidades públicas. En términos de las políticas públicas, el Estado intentaba avanzar en varios "paquetes" de reformas estructurales, y el PRONAES había sido inoperante ante la escasez de los recursos financieros disponibles. De ahí que una de las primera y más importantes acciones de este periodo fue la elaboración y propuesta, desde la ANUIES, del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), como instrumento rector de las políticas de financiamiento hacia las instituciones de educación superior. Años después, con el gobierno de Salinas, la Asociación realiza sus Aportaciones para la Modernización de la Educación Superior, en las que, bajo una "modernización" nunca especificada, se intentaba influir en la construcción de las políticas federales en el campo. Sin embargo, aunque fueron tomadas en cuenta estas iniciativas, la conducción política y la distribución de los recursos fueron controlados férreamente por la burocracia federal.

En términos de la educación superior, el gobierno salinista introdujo en un periodo muy corto (1988-1990) un conjunto de modificaciones sustantivas a las reglas tradicionales que regulaban la relación con las universidades. Identificando a la evaluación y a la calidad como las cuestiones críticas de la agenda de transformaciones, el gobierno federal instrumentó una serie de acciones que generaron resistencias y debates diversos, pero que finalmente fueron aceptadas pragmáticamente por las burocracias universitarias. A través de una serie de comisiones nacionales, se crearon instancias mixtas como la Comisión Nacional de Evaluación o la Comisión Nacional de Financiamiento en 1989, que eran presididas por el propio secretario de Educación Pública. Estas Comisiones fueron las encargadas de promover y finalmente realizar diversos ejercicios de evaluación y autoevaluación de las instituciones, que legitimaron en los hechos la adopción de diversas fórmulas de asignación de recursos basados fundamentalmente en los desempeños institucionales. Ello dio

por resultado la creación del FOMES (1990) y de programas como Supera (1993), que, al lado de viejos programas como el SNI, se constituyeron como instrumentos de política federal orientados a inducir, más que ha provocar directamente, cambios en la manera de operar de las instituciones educativas del sector público.

Por otro lado, durante este periodo se crearon nuevas instituciones universitarias de carácter público en diversas regiones del país como el subsistema de "universidades tecnológicas" (que inició en 1990) y la creación de la Universidad de Quintana Roo (1991), instituciones que representaban, desde la óptica modernizadora, una alternativa para profundizar la diversificación del sistema de educación superior. La matrícula, por su parte, pasó de 1 millón cien mil estudiantes a poco más de un millón trescientos mil alumnos en esos años, un incremento bajo en comparación con los periodos anteriores.

En unos pocos años, cambió significativamente el perfil de los arreglos institucionales que se habían construido en los años previos. Al introducir nuevas fórmulas de asignación de recursos profundizando la diferenciación de recursos ordinarios y extraordinarios creada en el sexenio anterior, y ligando los subsidios extraordinarios a la evaluación y al cumplimiento compromisos y metas, las políticas salinistas alteraron el rostro benevolente y negligente del papel estatal "tradicional" hacia la educación superior. En esas condiciones, los arreglos institucionales de las relaciones Estado-universidades adquirieron un cierto perfil jerárquico-burocrático que se combinó con el perfil crudo o sutilmente político que dichos arreglos habían tenido en el pasado. Ello permitió al gobierno federal influir en la introducción de reformas específicas al desempeño de varias universidades públicas del país, al mismo tiempo que creaba un "clima" ideológico y político favorable a la reestructuración de las coaliciones y liderazgos tradicionales que mantenían el control político de no pocas instituciones. En este sentido, la experiencia salinista en la educación superior representó, en contraste con su actuación en el campo de la economía, un nuevo intervencionismo estatal en la conducción del sistema y en la producción indirecta de ciertos cambios en las instituciones. A contrapelo de su neoliberalismo económico, puso en movimiento un "neointervencionismo educativo", cuyos logros más importantes fueron el "Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa" (1992), en el sector de la educación básica, y la instrumentación de los mencionados programas como Fomes y Supera. La paradoja ortodoxa o neoliberal, mostró con Salinas la complejidad de los procesos de reestructuración del Estado durante la década de los ochenta y primeros noventa⁹.

En este contexto, tal vez como ningún otro gobierno anterior, el de Salinas introdujo cambios muy significativos en las relaciones con las universidades¹⁰. Colocando en el centro de la agenda cuestiones como la excelencia, la calidad y la evaluación, los policymakers gubernamentales no centraron su atención en una reforma al marco jurídico de la educación superior ni en la elaboración de un nuevo programa para la educación superior (hay que recordar que el Proides fue reconocido y retomado por el nuevo gobierno), sino que se concentró la atención en la construcción de arenas específicas de políticas en torno a la evaluación. En ese contexto, la Conaeva se convirtió en un espacio de consenso y negociación entre los funcionarios y expertos gubernamentales y los representantes de la ANUIES y de varias universidades públicas. El "viejo" Sinnappes, el espacio formal de elaboración e instrumentación de acciones, fue un escenario subordinado a las decisiones tomadas en el seno de la Conaeva.

Esta lógica de interacciones estuvo favorecida por el hecho de que el gobierno federal dispuso, luego de los duros ajustes del sexenio anterior, de un conjunto de recursos extraordinarios que podía comprometer al cumplimiento de ciertas metas con las instituciones. La diferenciación de las arenas y de las políticas permitió establecer un financiamiento federal selectivo, que intentó (a final de cuentas con éxito relativo) relacionar financiamiento con evaluación. Operando bajo una mixtura de patrones de gestión "nuevos" (de perfil jerárquico-burocrático, por ejemplo, a través de órganos como las Comisiones interinstitucionales de

⁹.El concepto se refiere al hecho de que el impulso a las políticas neoliberales provino del Estado y no del mercado, lo que se tradujo en un proceso de reducción del Estado por parte de los propios responsables de la conducción del Estado mismo. Al respecto, cfr. W. Smith, C. Acuña y E. Gamarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, North South Center, Miami, 1994.

¹⁰.La tesis de la "ruptura" en los ciclos de políticas tradicionales fue sugerida por Fuentes Molinar en los inicios de la gestión salinista. Al respecto, cfr. O. Fuentes Molinar, "Las cuestiones críticas de la educación superior", *Universidad Futura*, vol.3, núms. 8 y 9, invierno 1991, México.

evaluación), con "viejos" estilos de gestión (de carácter político, donde intervienen los rectores y los altos funcionarios de la SEP y aún, en ocasiones excepcionales, el propio presidente de la República), los arreglos institucionales tradicionales fueron modificados.

Es importante destacar aquí el papel de los gobiernos estatales en el caso de las universidades públicas regionales. En varios casos y con diverso grado, los gobernantes locales participaron como mediadores más o menos eficaces, como aliados o como adversarios de las autoridades universitarias para bloquear o impulsar acuerdos específicos de transformación (como ocurrió en los casos de las universidades de Puebla, Sonora y Guadalajara). En estos y otros casos, es posible sostener la hipótesis de que durante el periodo salinista la relación de las universidades estatales con los gobiernos respectivos, se convirtió en una variable central en la instrumentación de cambios institucionales de mayor o menor alcance. Los sindicatos y, en varios casos, las organizaciones estudiantiles, fueron desplazadas como los actores protagónicos de las relaciones entre el estado y las universidades. La ANUIES actuó como mediadora de los conflictos y como coresponsable e instrumentadora de algunas acciones de las políticas federales de evaluación y mejoramiento de la calidad. Al igual que en los anteriores periodos, la organización contribuyó a problematizar algunos temas, pero tuvo baja capacidad en lograr el involucramiento, el alistamiento y la movilización en torno a cuestiones críticas como una nueva legislación universitaria o cambios en la fórmulas de relación entre los actores. El hecho fue que la ANUIES, como organización, fue testigo contemporáneo de ciertas reformas a nivel de los establecimientos (como en los casos de las universidades de Guadalajara, Puebla o Sonora), pero con muy poca capacidad para convertir esos procesos en un movimiento de reforma del sistema en su conjunto.

La problematización como evaluación y reorganización (1993-2000)

Al inicio del periodo del Mtro. Carlos Pallán (1993-1997) y, posteriormente, con el periodo del Dr. Julio Rubio Oca (1997-2001) en la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES, el contexto nacional había cambiado. La grave crisis financiera de las instituciones públicas comenzaba a ser resuelta, y la reforma del Estado había sido un proceso que había ido de la mano de la reforma de las políticas de educación superior (Kent, 2000). Calidad y evaluación habían sido los conceptos clave de las políticas federales desde finales de la década anterior, y se consolidaron de hecho a lo largo de la década de los noventa. La burocracia federal concentrada en la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, al igual que en otros momentos, fortaleció su capacidad de conducción frente y con la colaboración de la ANUIES, en un contexto donde las nuevas reglas basadas en la diferenciación y la evaluación habían generado compromisos de cambio y regulación de las acciones institucionales. La aprobación en la XXV reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, celebrada en 1993 en Mérida, de la propuesta de creación del CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación) y del SUPERA (Programa Nacional de Superación del Personal Académico), fueron expresiones de la legitimidad alcanzada por los ejes de la calidad y la evaluación en las políticas federales.

Este periodo se caracterizó por consolidar algunas políticas del ciclo anterior (estímulos a la diferenciación, evaluación institucional, recursos extraordinarios, impulso a los posgrados), y por tratar de introducir una nueva generación de reformas a los sistemas y a las instituciones (examen de calidad profesional y acreditación). Sin embargo, también han emergido temas críticos como la búsqueda de criterios estables de asignación de los recursos federales ordinarios y extraordinarios a las universidades o la reforma del marco jurídico-normativo de la educación superior.

El gobierno de Zedillo inició su gestión con un contexto político y económico-financiero desfavorable, originado por la crisis de 1994-1995. Ello significó un estancamiento en el ritmo de crecimiento de los recursos financieros federales destinados a los programas extraordinarios, así como en rubros básicos de los presupuestos destinados a los subsidios ordinarios a las universidades públicas. Sin embargo, los instrumentos de políticas como el Fomes, el SNI, y el Supera, al lado de nuevos instrumentos como el Promep, o acciones de política como el impulso al acuerdo interinstitucional para establecer el examen único de ingreso a la educación media superior en la zona metropolitana de la Ciudad de México, consolidaron el perfil modernizador de la actuación del Estado hacia el sector. Ello significó consolidar a la diferenciación de las instituciones y de los individuos como el objetivo de los programas y acciones gubernamentales.

Un rasgo distintivo aunque no exclusivo del periodo ha sido la continuación del proceso de reformas orientado a reestructurar el desempeño y la organización institucional de varias universidades públicas, proceso impulsado por las propias autoridades universitarias en cada caso. De manera similar a lo que ocurrió con universidades como las de Guadalajara, Puebla y Sonora en el sexenio pasado (Acosta, 2000), durante los últimos tres años se han observado procesos reformadores de diverso origen y magnitud en universidades como la Veracruzana, Querétaro, Durango o Morelos, por mencionar sólo algunas. Uno de los rasgos comunes de dichas transformaciones ha consistido en el fortalecimiento de la autonomía institucional, entendida puntualmente como la capacidad de autogobernarse de dichas instituciones. Sin embargo, ese énfasis autonómico no parece reflejarse consistentemente en proyectos de transformación académica innovadores y viables de largo plazo, sino que parecen responder a un pragmatismo político institucional orientado a adaptar a las universidades al nuevo entorno de políticas federales hacia el sector.

Por otro lado, se continuó con una política de diferenciación del sistema de educación superior a través de la creación de, hasta el momento, 24 universidades tecnológicas en lo que va de la actual administración, y se creó, en 1995, la Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas¹¹. Esta diferenciación del sector público de la enseñanza superior va acompañada de un incremento continuado de los establecimientos privados del sistema, cuya participación en la absorción de la matrícula total nacional alcanza ya poco más de una cuarta parte¹².

Según los datos disponibles, entre 1994 y 1997 la matrícula global del sistema de educación superior se incrementó en un 9%, a una tasa promedio anual de casi el 3%, lo que implica, a primera vista, la persistencia de un ritmo relativamente alto de crecimiento, que no alcanza, sin embargo, el ritmo expansivo de fines de los años sesenta y los setenta. Este crecimiento también va acompañado de un crecimiento sostenido del personal docente de las instituciones, que pasó de poco más de 123 mil profesores en 1994 a casi 143 mil en 1997¹³. Este proceso de expansión de las dimensiones del sistema es, sin embargo, todavía un fenómeno cuyas causas y perfiles específicos requieren de estudios más profundos.

La pregunta básica tiene que ver con la relación entre los procesos de expansión y diferenciación con las políticas federales. De acuerdo a lo expresado en alguna ocasión Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP, dos constituyen las acciones más relevantes de la política federal zedillista en la educación superior en la perspectiva de elevar la calidad de la misma. De un lado, el acuerdo tomado en 1996 entre distintas instituciones de educación media superior de la zona metropolitana de la ciudad de México para establecer un examen único que diera oportunidad pareja a todos los aspirantes a ingresar a alguna modalidad de ese nivel. De otro lado, la creación del Programa de Mejoramiento del Profesorado de la educación Superior (Promep), programa que "establece criterios y apoyo con el fin de que los profesores de educación superior alcancen ciertos perfiles deseables, definidos con base a estándares internacionales" (Reséndiz, 1998,19).

El carácter inductivo y regulativo de las políticas zedillistas y de las propias instituciones de educación superior agrupadas en la ANUIES, se expresa también en la preocupación por establecer exámenes nacionales de calidad profesional, por instrumentar mecanismos de acreditación de programas educativos de las instituciones de educación superior o por establecer estándares de certificación de los profesionistas que produce el sistema de educación superior. Asimismo, una cuestión en la que parece particularmente interesado el gobierno federal concierne a la reforma a la extensión de las carreras universitarias tradicionales, con el objeto de abatir los bajos índices de eficiencia terminal que se observan desde hace años en el sistema, sobre todo en el de carácter público. Todo ello forma parte de la agenda pública que el gobierno federal desea consolidar en el periodo.

La configuración del peso y las relaciones entre los actores sufrió cambios importantes en estos años de transición política. Por vez primera, muchas universidades públicas estatales comenzaron a tratar con gobernadores no priistas, y el Congreso inició acciones inéditas de fiscalización sobre los recursos federales destinados a las universidades públicas. En la UNAM, una larga huelga estudiantil contra las reformas al

¹¹.Nota de U2000, Crónica de la educación superior, n.247, 23 de febrero de 1998, p.3.

¹².ANUIES, Anuario estadístico 1997, México, 1997.

¹³.Las fuentes de esta información son los Anuarios estadísticos de la ANUIES de 1994 a 1997.

reglamento de pagos, que paralizó las actividades de esa institución durante más de nueve meses.

En este contexto, la elección del Dr. Julio Rubio Oca para el periodo 1997-2001 coincidió con el reconocimiento pleno del cambio del régimen político, y la apertura, en condiciones inciertas, de un nuevo marco político de las relaciones entre el gobierno federal y la ANUIES. Un sistema educativo muy diferente al de hace medio siglo, con un contexto político y estructural también distinto, ha conformado un nuevo marco de oportunidades y restricciones para el desempeño de la ANUIES.

4. Conclusiones

Las notas anteriores permiten señalar varias hipótesis de trabajo para el futuro. Una de ellas es que la problematización ha sido una de las constantes influencias de la ANUIES en la elaboración y traducción de las políticas, pero sus mayores debilidades se encuentran en las otras etapas del proceso (interesamiento, alistamiento y movilización). Su carácter de organización híbrida, surgida y operando bajo un régimen no democrático durante casi todo el periodo analizado, ha implicado una autonomía teórica pero una subordinación práctica a varias de las políticas e instrumentos diseñados e implementados bajo la conducción de la burocracia federal. Aunque han existido conflictos en sus relaciones con el Estado, estos forman parte de los "patios interiores" de dichas relaciones, y sólo una estrategia de investigación diferente a la revisión de los documentos podría dar cuenta de la magnitud de esas diferencias. Pero por lo que se observa en la evidencia pública, conocida, la Asociación ha sido un actor importante pero subordinado a la acción gubernamental. Los frecuentes intercambios de personal entre la alta burocracia de la ANUIES y la alta burocracia federal, son un indicativo de esas relaciones de parentesco que han guardado en momentos específicos dichas relaciones.

De esta forma el proceso de traducción ha sido un proceso trunco, donde el aislamiento de la ANUIES se explica por la debilidad de los otros actores potencialmente interesados o aliados en la configuración de las relaciones de poder en el campo de la educación superior. Y aquí, sin duda, el gran ausente ha sido el Congreso de la Unión, un actor que hasta ahora ha sido parte del paisaje de las relaciones entre el Ejecutivo y la ANUIES. Si los tiempos políticos que se avecinan sugieren cambios profundos en las formas de coordinación y ejercicio de los poderes en el campo de las políticas públicas, propios de las democracias y ya no de los autoritarismos, el congreso federal y los estatales pueden jugar un papel importante en la configuración de la agenda de políticas, y la ANUIES puede jugar un nuevo papel, protagónico y no subordinado, ya no sólo en la problematización de los asuntos educativos de nivel superior, sino también en la definición de decisiones, recursos e instrumentos clave para el desarrollo equilibrado del sistema de educación superior. Tal vez su guitarra azul podría sonar mejor, y más profundamente, para intentar cambiar el estado de las cosas.

Anexo Numero de instituciones de educación superior afiliadas a la anui es creadas por periodo, 1950-2000

Periodo	Universidades Públicas	Institutos Tecnológicos Federales	Universidades o Instituciones Privadas	Otras	Total
Antes de 1950	15	2	4	3	24
Entre 1950 y 1965	11	11	6	11	31
Entre 1966 y 1976	32	9		9	52
Entre 1977 y 1984	4	1	1	1	7
Entre 1985 y 1993	2	2	0	2	6
Entre 1994 y 2000	1	0	0	1	2
Total	42	48	20	12	122

Referencias

- Acosta Silva, Adrian (2000). *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición* , Fondo de Cultura Económica/ Universidad de Guadalajara, México.
- ANUIES (1950). "Asamblea y acta constitutiva de la ANUIES" , Revista de la Educación Superior, n.97, enero-marzo 1996. México, pp.177-187.
- (2000a). *La ANUIES en la línea del tiempo. 50 años de historia* . ANUIES, México.
-(2000b). *Nuestras instituciones afiliadas*, ANUIES, México.
- Cabrero, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes" , Revista Gestión y política pública, vol. IX, núm.2, México, segundo semestre, CIDE, México, pp.189-229.
- Callon, M. (1986). "Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of the St. Brievic Bay" . In J. Law (ed), *Power, Action, and Belief: A New Sociology of Knowledge*, Routledge and Kegan Paul, London.
- Gil Antón, Manuel (1999). "Mitos y paradojas del trabajo académico II: La nueva generación" , en A. Acosta (coord.), *Historias Paralelas. Un cuarto de siglo de las universidades públicas en México, 1973-1998* , UACJ, México, pp.79-106.
- Goldstein, Judith, and Robert Keohane (1993). "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework" , in Goldstein and Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca , Cornell University Press.
- Hernández Yáñez, Lorena (1996). *Actores y políticas para educación superior, 1950-1990* , ANUIES, México.
- Jenkins-Smith, Hank C. and Paul A. Sabatier (1993). "The Study of the Public Policy Process" , in Paul A. Sabatier and H.C. Jenkins-Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* , Boulder, Westview Press.
- Kent, Rollin (2000). "Reforma Institucional en Educación Superior y Reforma del Estado en México en la década de los noventa: una trayectoria de investigación" , en Jorge Balán (coord.), *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio* , UNAM/CRIM, Cuernavaca, México, pp.195-244.
- Kerr, Clark (1995). *The Uses of the University* , Harvard University Press, Cambridge-London, 4th. Ed.
- Lehmbruch, G, and P. Schmitter (eds.) (1982). *Patterns of Corporatist Policy-Making* , Beverly Hills Press.
- Lewin, Leif (1991). *Self-Interest and Public Interest in Western Politics* , Oxford University Press.
- Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas* , MAP/Porrúa, Madrid.
- López Zárate, Romualdo (1996). *El financiamiento a la educación superior, 1982-1994* , ANUIES, México.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* , Fondo de Cultura Económica, México.
- Ofee, Claus (1992). "Neocorporativismo. Notas acerca de sus propuestos y de su significación democrática" , en C. Ofee, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Ed. Sistema, madrid, pp. 133-161.
- Parsons, Michael D. (1997). *Power and Politics. Federal Higher Education Policymaking in the 1990's* , State University of New York Press.
- Pizzorno, Alejandro (1998). "Los intereses y los partidos en el pluralismo" , , en Sussane Berguer (comp.), *La organización de los grupos de interés en europa occidental*, Ministerio de trabajo y previsión Social, Madrid, pp. 307-351
- Rangel Guerra, Alfonso (1983). *La educación superior en México* , El Colegio de México, col. Jornadas, n. 86, México, 2a. ed.

Rein, Martin y Donald Schon (1999). *“Un discurso de políticas que refleja su marco”* , en P. Wagner , C. C. Hirschon Weiss, B. Wittrock y H. Wollman (comps.) *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, Fondo de Cultura Económica, México.

Reséndiz Nuñez, Daniel (1998). *La agenda mexicana para mejorar la calidad de la educación superior* , revista Este País, n. 84, marzo, 1998, pp. 18-22.

Solana, Fernando, R. Cardiel, R. Bolaños (coords.) (1997). *“Historia de la educación pública en México”* , FCE, México, 2a. reimp., México.

Trubowitz, Peter and E. Rhodes (1999). *Explaining American Strategic Adjustment. Ideas, Institutions and Interests*, Columbia University Press, New York.

Van Meter, donald S. y Carl E. Van Horn (1993). *“El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”* , en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.), *La implementación de las políticas*, Porrúa, México, pp. 97-146.