

LA(S) POSICIÓN(ES) DE LA ANUIES EN TORNO AL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (1950-2000).

Romualdo López Zárate

Resumen

El trabajo es una aproximación al papel jugado por la ANUIES de 1950 al 2000 en relación con el financiamiento de las IES. Se analizan las demandas formuladas por la Asociación, la manera en que se alcanzan los acuerdos en su interior y cómo se plantean esos acuerdos al gobierno federal. Estas tres líneas analíticas adquieren características propias a lo largo de la historia, pues la Asociación ha cambiado en consonancia con las transformaciones del país y las IES y con los cambios económicos y los proyectos políticos. El ensayo inicia con una consideración sobre la posición básica de la ANUIES en torno al financiamiento, que se ha mantenido a lo largo del tiempo; continúa con una periodización de la historia de la ANUIES, manejando en cada etapa las variantes de la tres líneas de análisis. Termina con una reflexión sobre la eficacia de las gestiones para mejorar el financiamiento de la educación superior pública, principalmente de las universidades autónomas.

Palabras clave: Financiamiento, ANUIES, gobierno federal, políticas públicas.

Abstract

This paper is a view of the role played by ANUIES from 1950 to 2000 in the area of funding of higher education institutions. Demands formulated by the Association, the way in which agreements are reached inside it and how are these agreements presented to the federal government are analyzed. The three lines of analysis take special features as history goes on, since the Association has changed according to national transformations, to higher education institutions, economic changes and political projects. The paper starts with ideas regarding the basic position of ANUIES as far as funding is concerned through time; it then continues with the setting of periods during the history of the Association, handling on each such stages variants of the three lines of analysis; finally, it closes reflecting upon the efficiency of actions to improve public higher education funding, mainly at autonomous universities.

Key words: Financing, ANUIES, federal government, public policies.

Sin eufemismos podría afirmarse que uno de los hitos que marcan la historia de la ANUIES es la de conseguir que el Estado asuma la responsabilidad de financiar el desarrollo de la educación superior pública. En la mayor parte de las asambleas de la Asociación el tema del financiamiento está presente porque es un problema crítico y cíclico de las instituciones afiliadas. Todas resienten, en diverso grado, la escasez de recursos para cumplir sus funciones. La ANUIES ha intentado múltiples y diversas formas para reivindicar del Estado la necesidad y obligación de canalizar mayores recursos a la educación superior pública; ha abordado el problema desde diversos ángulos: desde el analítico (elabora estudios, fundamenta posibles propuestas), el técnico (construye escenarios alternativos, formula modelos), el político (toma acuerdos, presiona a las autoridades en turno, eventualmente sus afiliadas realizan actos públicos y últimamente ha recurrido, incluso, al Congreso de la Unión). El financiamiento ha sido, pues, un tema recurrente de la ANUIES a lo largo de sus 50 años y seguramente lo seguirá siendo para los próximos.

El presente ensayo pretende una aproximación al papel que ha jugado la ANUIES en este medio siglo para atender el problema del financiamiento. Esta aproximación está guiada por varias líneas analíticas: el contenido de las demandas o peticiones que ha formulado la ANUIES, la forma en que se alcanzan o fraguan los acuerdos al interior de la Asociación y, en tercer lugar, las modalidades en que se plantean esos acuerdos al gobierno federal, principalmente. Estas tres líneas adquieren especificidades, énfasis, características propias a lo largo de la historias pues la Asociación ha cambiado en consonancia con los cambios que han registrado el país y las propias instituciones de educación superior, ha resentido los cambios económicos y los proyectos políticos de los gobernantes en turno, ha influido en y ha sido influenciada por los diversos programas educativos que se han instrumentado a lo largo de medio siglo. La aproximación analítica está, entonces, enmarcada en las diferentes etapas de la historia de la Asociación, para lo cual se propone una periodización tomando como variable fundamental su relación con el gobierno federal.

El ensayo se inicia con una consideración sobre lo que, se podría decir, constituye la posición básica de la ANUIES en torno al financiamiento de la educación superior y que se ha mantenido como constante a lo largo de toda su historia, continúa con la periodización de la historia de la ANUIES, en cada ciclo se presentan las variantes o modalidades de la tres líneas de análisis y se termina con una reflexión sobre la eficacia de las gestiones de la ANUIES para mejorar el financiamiento de la educación superior pública, principalmente de las universidades autónomas.

La posición constante de la ANUIES sobre el financiamiento

A lo largo de la historia , se pueden detectar ciertas constantes en la posición de la ANUIES en torno al financiamiento que trascienden los cambios internos a la Asociación y los cambios en el país. Estas líneas que se han mantenido a lo largo del tiempo, parecen expresar una toma de posición de las instituciones afiliadas en torno al financiamiento, una ideología compartida, un sustrato básico que permite la construcción de acuerdos y las decisiones de consenso. Estos principios estuvieron sustentados inicialmente por el conjunto de universidades públicas que crearon a la ANUIES, en donde no había representación del Instituto Politécnico Nacional ni mucho menos de las pocas instituciones particulares existentes en esos años¹.

Las universidades públicas se unían al proyecto nacional de contribuir, mediante la formación de mano de obra calificada y una incipiente investigación, al proceso de industrialización del país y en un ambiente caracterizado por la construcción de la "unidad nacional". La autonomía de las universidades, aisladas frente al Estado, contribuyó a la conformación de una asociación que permitiera hacer frente común ante el gobierno, unirse para convertir un poder local en uno nacional (Clark, citado por Hernández, 1996: 34), para poder operar como zona de negociación entre las instituciones en tanto consumidoras de recursos públicos, con el Estado; se erige, a partir de los años cincuenta como un nuevo actor en el campo de la educación superior, (Hernández, 1996: 34) una de cuyas banderas y demandas fundamentales sería, y es, el financiamiento público suficiente a la educación superior.

Desde su creación, la ANUIES reivindicó la responsabilidad del Estado para otorgar un financiamiento público a las universidades públicas que les permita su desarrollo y consolidación. Esta demanda inicial se ha mantenido a lo largo de la historia de la Asociación, es un principio que no ha variado a pesar de la incorporación posterior de instituciones dependientes directamente de la SEP o de instituciones particulares. La responsabilidad del Estado ha revestido modalidades específicas en cada periodo histórico, ha adquirido matices diferentes y se ha expresado de diversos modos, como se expondrá más adelante, pero se ha mantenido a lo largo del tiempo.

Una segunda característica, también explicable en función de las instituciones creadoras de la Asociación, es la competencia que las instituciones tienen para obtener recursos propios adicionales al subsidio público, uno de cuyos principales mecanismos es el establecimiento de cuotas por prestación de servicio a los jóvenes que se incorporan a sus programas. Los ingresos propios (montos, fuentes) también han experimentado ajustes en estos 50 años de vida, y a pesar de los diferentes conflictos que se han presentado en varias instituciones, sigue siendo un principio válido para todas las universidades públicas.

Estos dos factores determinan la posición fundamental de la ANUIES en torno al financiamiento de la educación superior pública: es responsabilidad del Estado proveer a las instituciones de los recursos que requieren para cumplir con la función social que tienen encomendada y, complementariamente, no en substitución de o como alternativa de financiamiento, las instituciones pueden diseñar y establecer formas y mecanismos para acceder a recursos adicionales.

¹.De los asistentes a las asambleas previas a la formación de la Asociación, en los años cuarenta, no se registra algún representante del Instituto Politécnico Nacional ni de las instituciones particulares o de los institutos tecnológicos que se crearon a fines de la década de los cuarenta. En el acta de creación de la Asociación en Hermosillo, tampoco aparecen representantes del IPN ni de las instituciones particulares; Acta de la primera Asamblea Ordinaria de la ANUIES, 1950, Hermosillo, Sonora. Biblioteca de la ANUIES.

Esta posición ha sido asumida por el Estado y por los diferentes gobiernos, si bien se han negado a plasmarlo como tal en la legislación. Es una posición compartida entre gobierno y universidades pero, ante la indefinición jurídica, da lugar a diversas aplicaciones y permite la toma de decisiones discrecionales por parte del gobierno (sobre todo en periodos de crisis económica) o a servirse de ella (la indefinición) para utilizarla como un mecanismo de presión o de sanción ante el comportamiento o desempeño de algunas universidades en determinados momentos históricos. Por ello, una tercera constante que se aprecia en la posición de la ANUIES es la necesidad y conveniencia de plasmar en la legislación federal la obligación y compromiso del Estado de financiar a la educación superior pública. Hasta la fecha esta reiterada demanda no ha sido atendida. Las modificaciones al artículo Tercero Constitucional de 1980, 1992 y 1993 no abordaron el problema y se optó por una redacción que, por lo menos, es ambigua.

En cada uno de los periodos por los que ha pasado la ANUIES, han surgido formas particulares de operar estos principios y en cada uno de ellos se han incorporado nuevas modalidades (como la exigencia de que la estimación y distribución del presupuesto público sea acordado entre el gobierno y la ANUIES, o la intención de establecer una proporción deseable de recursos propios dentro del presupuesto institucional, o el de establecer un compromiso del gobierno de asignar una proporción del PIB a la educación superior, etcétera) pero ninguno de ellos ha obtenido un reconocimiento constitucional.

Cabe señalar que la demanda fundamental de la Asociación es, ha ido, la de obtener un financiamiento público que puede provenir de los estados de la federación, de aportaciones municipales y del gobierno federal. Las proporciones de aportación de cada uno de los niveles de gobierno ha variado también en el tiempo (mayoritariamente estatal hasta los primeros años de los setenta y a partir de entonces mayoritariamente federal y en todo los años casi nula aportación de los municipios), pero lo que prevalece es que sea una responsabilidad pública compartida.

Hacia una periodización de las etapas de desarrollo de la ANUIES ²

En función principalmente de la relación que ha mantenido la Asociación con el gobierno federal en torno al financiamiento, es posible intentar una periodización que permita ubicar los diversos acuerdos y diferentes acciones que ha emprendido la ANUIES en torno a este tema. Apoya esta periodización la consideración de otras variables que parecen apuntalar la existencia de cambios y perfiles específicos entre las diferentes etapas y darles, entonces, mayor consistencia. Las otras variables que se toman en cuenta son: el contexto político, social y económico del país, las políticas educativas de cada periodo gubernamental, el desarrollo cuantitativo de la educación superior y, complementariamente, algunas características internas a la propia asociación, como son: la representatividad en el contexto nacional, la expansión de la estructura de la Secretaría General Ejecutiva, el financiamiento de la propia Asociación y el origen (institucional) de sus secretarios generales.

En términos generales se asume la tesis expuesta por Lorena Hernández de que la ANUIES se puede entender como un "cuerpo intermedio" entre las instituciones a las que representa y el gobierno federal, pero también es un recurso del Estado para legitimar, mas no imponer, ciertas políticas públicas. Es un cuerpo intermedio que se mueve entre los intereses de sus representadas y los del gobierno federal. Su independencia está mediada por su dependencia financiera del poder público. Su fuerza radica, por un lado, en la representatividad que ostente del universo de las instituciones de educación superior, de la matrícula que atienden sus afiliadas, del prestigio de cada una de ellas y, por otro lado, de la atención que reciba por parte del gobierno federal. Su eficacia se puede medir por la atención que preste a las demandas e inquietudes de las instituciones, por el consenso que genere en torno a las propuestas que se gestan en la propia Secretaría General Ejecutiva o en el Consejo Nacional, y por la incorporación de sus recomendaciones a las políticas públicas o por el conjunto de soluciones favorables para las instituciones que logre obtener del poder público. El hecho de que haya permanecido activa durante 50 años, a pesar de varias crisis internas, manifiesta que ha podido desempeñar su papel de órgano de representación de las asociadas y, a la vez, mecanismo de legitimación

².Para la elaboración de la periodización se tomaron en cuenta diversas fuentes como los Acuerdos de las Asambleas ordinarias y extraordinarias de la Asociación, los testimonios de varios exsecretarios generales publicados por la ANUIES, estadísticas oficiales de la SEP y de la propia ANUIES. Entre los trabajos consultados están ya mencionado de Lorena Hernández (1996), el de López Zárate (1997), el Rollin Kent, et al. (1998), Gil Antón Manuel (1998).

de políticas públicas. Es un cuerpo intermedio que cubre un vacío de coordinación institucional (que en diversos momentos ha jugado o ha querido jugar la UNAM) y se ha consolidado en el tiempo como un actor de obligada consulta para la implantación de políticas por parte del gobierno federal e incluso, en algunos momentos, ha fungido como agente del propio gobierno para aplicar ciertas políticas.

El gobierno federal ha estado siempre al pendiente del desarrollo de la Asociación, la ha acompañado ya sea como observador atento o como copartícipe en sus trabajos y deliberaciones. Formalmente no participa en la toma de decisiones pero sí ha tenido una injerencia indirecta que se expresa de múltiples maneras. Este cuidado por parte del Estado no le resta a la Asociación su competencia para ejercer sus atribuciones pero sí es una presencia que de ninguna manera pasa desapercibida y que, por otro lado, contribuye a mantener una relación continua entre la ANUIES y el gobierno. La cuidada presencia del gobierno en la Asociación también ha contribuido, en alguna medida, a legitimarla ante sus propios miembros, pues se le asocia con la toma de decisiones y, en última instancia, con el poder que ostenta la SEP.

En lo que se refiere al financiamiento ha jugado el doble papel de, por un lado, exigir a sus instituciones afiliadas un mejor uso del insuficiente recurso público, cada vez mayor justificación de los recursos que solicita y una oportuna entrega de información a la sociedad y al gobierno de lo que gasta y en qué lo gasta; por otro lado, ha demandado al gobierno el establecimiento de criterios claros y objetivos para determinar tanto el monto global para financiar la educación superior como los mecanismos para distribuirlo entre las diferentes instituciones públicas.

No es la intención de este ensayo fundamentar una caracterización de las diferentes etapas por la cuales ha transitado la ANUIES, sino traerlas a colación para ubicar la modalidades de las demandas de la Asociación en torno al financiamiento. En el Anexo se presenta un cuadro que describe las variables que se tomaron en cuenta para formular la periodización.

La etapa independiente (1950-1970)

Esta etapa puede caracterizarse por una relación un tanto independiente del gobierno federal. Las propuestas y acuerdos de la naciente Asociación³ tenían como propósito principal "mejorar y coordinar sus actividades"⁴, la búsqueda de una coordinación interinstitucional sobre asuntos comunes, más que a la conformación de una organización que las representara ante el gobierno federal. Cabe señalar que en esos años el país iniciaba su proceso de industrialización y la matrícula en educación superior era muy reducida⁵.

El financiamiento de la Asociación provenía fundamentalmente de cuotas de los propios asociados y del apoyo que les prestaba la UNAM. Se reunían anual o bianualmente para analizar programas comunes, para apoyarse en la realización de algunos programas académicos, para tender problemas de alguna(s) instituciones. En esos años la Asociación no contaba con un aparato administrativo que la apoyara. En 1960 se reforma el Estatuto y se crea la figura de Secretario General Ejecutivo como un medio para dar seguimiento a los acuerdos, preparar las reuniones y servir de enlace entre las diferentes instituciones. En el gobierno del presidente López Mateos se consiguió, con el apoyo de Jaime Torres Bodet, que el gobierno asignara una pequeña cantidad de dinero a la asociación para que pudiera funcionar, lo cual provocó que algunas instituciones dejaran de pagar sus cuotas. La presencia del Secretario General empezó a tomar importancia y a tener influencia entre los Asociados cuando se consiguieron recursos para crear una estructura administrativa y de investigadores que pudieran cumplir y hacerse cargo de las múltiples funciones que los rectores y directores encargaban a la Secretaría General de la Asociación. El cambio en las funciones e importancia de la figura del Secretario coincide, también, con el ingreso de un exrector de una universidad pública estatal para hacerse cargo de la Asociación⁶. Entre los primeros 15 años de la Asociación y los últimos 15, las responsabilidades de la Secretaría General han recaído en funcionarios de la UNAM y exrectores de la UAM, respectivamente. Es decir, 30 de los 50 años de la Asociación, la presencia, intereses, iniciativas y gestión de la Asociación ha recaído en las dos universidades públicas federales. Esto no es sólo un dato anecdótico, pues se considera que

³. Veintiseis rectores y directores conforman la Asociación en 1950, que en conjunto agrupaban a la mayor parte (el 75%) de los estudiantes de educación superior.

⁴. Estatuto de la Asociación de 1950.

⁵. Estaban matriculados 32,500 alumnos en educación superior que representaban apenas el 1.4% de la cohorte de edad comprendida entre los 20 y 24 años.

la Secretaría General Ejecutiva ha jugado un papel fundamental en los trabajos académicos de la Asociación, en el papel político que ha desempeñado con el gobierno federal y en algunas de los acuerdos que se han tomado, en varios ámbitos, uno de ellos el relacionado con el presupuesto.

En la primera década, la Asociación recogía las inquietudes que algunos rectores expresaban en torno a las precarias condiciones financieras de su institución, o bien atendía la exigencia de la mayoría por que se solicitara un incremento de los subsidios al gobierno federal. Una comisión de rectores, o el pleno de ellos, le planteaba al presidente de la República en turno la necesidad de asignar mayores recursos a esas universidades en problemas o al conjunto de instituciones que representaban. La relación con el gobierno era más bien unilateral: la Asociación exigía mayores recursos y el gobierno podía o no atender esa solicitud sin pedir algo a cambio, sin utilizar esa facultad como un medio de intercambio entre las instituciones y el Estado.

Las primeras peticiones que en ese tiempo se le hacían llegar al presidente de la República dan la impresión de que los rectores pensaban que la asignación de recursos era un problema con un horizonte de solución a corto plazo y que con una asignación determinada se podría solventar un problema específico. Se le pedía al presidente Alemán, por ejemplo, "resolver de manera suficiente y definitiva el problema del financiamiento de la instituciones de educación superior (IES)"⁷. Desde estos años se empiezan a perfilar algunas ideas en torno al financiamiento, que años después adquirirían más fuerza y mayor congruencia. Se solicitaba que "por los métodos más apropiados, se declare que la educación superior es un fin fundamental del Estado y que éste debe proveer lo necesario para su funcionamiento"⁸; se sugería el establecimiento de asignaciones específicas para atender ciertas necesidades, como la expedición de un timbre postal universitario cuyos beneficios se utilizarían para equipar talleres, laboratorios y ampliar las bibliotecas. Pero las peticiones no sólo se referían a los montos sino también a su gestión: se solicitaba al gobierno federal conjuntar en una sola asignación anual los subsidios ordinarios y extraordinarios y que dejara en completa libertad a la instituciones la distribución interna del presupuesto; además solicitaba que el gobierno asignara una partida especial para constituir un fondo común para apoyar programas nacionales⁹, idea que fue puesta en operación años después.

Con el cambio de gobierno en 1958, la Asociación asume una función que ha venido cumpliendo ininterrompidamente cada sexenio: contribuye, después de una procesos de discusión interno entre las instituciones asociadas, a conformar las políticas de educación superior del gobierno federal mediante un documento en que hace un diagnóstico de la situación de las IES y sugiere medidas, no sólo para solucionar problemas sino para expandir la cobertura de la educación superior y mejorar la calidad de los servicios. Invariablemente, y no puede ser de otra manera, la Asociación formula, justifica y sugiere cantidades o proporciones que deben destinarse a la educación superior.

Al ingreso de López Mateos como presidente de la República y el regreso de Torres Bodet a la SEP, la Asociación presenta un documento justificando las necesidades financiera de las IES y solicita al presidente una ampliación del presupuesto de 16.7 millones a 75 millones de pesos. Casi cuatro y media veces más¹⁰. Hacia el final del sexenio de López Mateos, el presupuesto público había alcanzado los 100 millones de pesos.

⁶.Fue invitado a hacerse cargo el Lic. Alfonso Rangel Guerra, quien se había rector de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Cuenta él que cuando llegó a ocupar sus oficinas en la Ciudad Universitaria, éstas eran un espacio muy reducido en las instalaciones de Radio Universidad, escasamente contaba con cinco personas de apoyo y además con un fondo económico muy limitado (diez mil pesos). Su primera actividad fue conseguir fondos para la administración de la Asociación (Testimonio del Lic. Alfonso Rangel Guerra. La ANUIES en la línea del tiempo. www.anui.es.mx).

⁷.I Asamblea Extraordinaria , Villahermosa Tabasco, 1951.

⁸.II Asamblea Ordinaria, Guanajuato, 1953.

⁹.III Asamblea Ordinaria, México, 1957. Tal parece que la UNAM, en tanto Universidad Nacional y las más desarrollada en esos años, podría, mediante ese fondo, prestar una ayuda muy eficaz al resto de las instituciones.

¹⁰. IV y V Asambleas Ordinarias, México, 1958 y 1959.

En 1964, con el cambio de gobierno la situación cambió radicalmente para las IES. El gobierno no aumentó la asignación presupuestal a las instituciones, a pesar del incremento significativo de la matrícula¹¹. Ante la insuficiencia de recursos y la cerrazón de nuevo gobierno, tanto antes como después de los acontecimientos de 1968, el gobierno federal y/o la ANUIES enfatizan la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiamiento y, entre ellas, el incremento de los recursos propios vía aumento de cuotas por servicio a los estudiantes¹².

Como puede observarse, en estos primeros 20 años, la Asociación fue muy independiente del gobierno federal, actuó más como un órgano de coordinación interuniversitaria y ejercía, en el mejor de los casos, una presión cómoda al gobierno federal, quien atendía, un tanto discrecionalmente las peticiones de la Asociación. Pero resulta claro que cuando existe una desatención del gobierno federal, las instituciones motu proprio y acicadas por la acción gubernamental recurren al incremento de las cuotas, entre otras medidas. Este patrón de actuación se repitió en la crisis de los ochenta, en las repercusiones del error de diciembre de 1994 y en la reducción presupuestal de 1997. Además, aparejada a la disminución real de los recursos se presentan, en los tiempos de crisis, renovados intentos de intervención, directa e indirecta, por parte del Estado.

Segunda etapa: la ANUIES como aparato de gobierno

La desatención del gobierno federal a fines de los sesenta no impidió que la ANUIES fuera consolidando su papel de representante de las IES, adquiriera mayor presencia ante sus propias afiliadas y asumiera mayores funciones. Se decidió crear un centro de planeación dentro de la Secretaría General que elaborara diversos estudios que contribuyeran a planear el futuro de la educación superior. Era una época en que la planeación irrumpía en la educación superior en el ámbito latinoamericano¹³, la propia UNAM creó una dependencia y la ANUIES se sumó a este esfuerzo. Ello demandó un incremento del personal adscrito a la Secretaría General Ejecutiva.

El nuevo gobierno que arranca en 1970, marca el inicio de un nuevo patrón de relación con la Asociación. Varios factores contribuyeron a este cambio: los sucesos del 68 habían dejado honda huella en la mayor parte de los universitarios (y de los mexicanos) que exigían cambios profundos en el gobierno federal, había entonces la necesidad de una reconciliación nacional a la que el presidente Echeverría respondió con la "apertura democrática". En el ámbito de las universidades, el gobierno buscaba resanar las heridas recientes y prestó una mayor atención a las instituciones y a los universitarios y se comprometió a atender, entre otros aspectos, sus necesidades económicas.

Contribuyó a sustentar el nuevo patrón de relación la inexistencia, en la SEP, de una dependencia que atendiera específicamente los asuntos, problemas, necesidades y propuestas de las universidades. Una organización que representara a las instituciones resultaba muy funcional a las nuevas políticas que querían impulsarse. Así, el gobierno federal paulatinamente encomendó (y descargó) a la ANUIES varios proyectos de alcance nacional, le asignó recursos y le confió la administración de los mismos. Este papel asignado a la Asociación, y más específicamente a la Secretaría General Ejecutiva, demandó una creciente incorporación de personal administrativo, técnico y profesional a sus oficinas de la ANUIES, una expansión de sus instalaciones y una presencia nacional. La ANUIES ya no solamente cumplía su papel de representar a las IES ante el gobierno federal, sino que incluso llegó a representar al gobierno federal ante las propias IES, es decir, asumió una función bivalente que le permitía jugar en dos arenas, en el de las instituciones y en la del gobierno federal¹⁴. Así, asumió funciones como la de gestoría en conflictos universitarios, y como un medio para canalizar recursos a proyectos institucionales, también tuvo participación directa en la asignación de subsidios a las universidades. Poco a poco fue adquiriendo la figura de un aparato de Estado en tanto cumplía funciones propias del gobierno federal, pero al mismo tiempo, fungía como un representante privilegiado de las instituciones pues era el canal de expresión de las necesidades de ellas.

¹¹.En la década de los sesenta se registra el segundo mayor incremento de la matrícula de la educación superior en cinco décadas. Crecimiento relativo por décadas: 1960 vs. 1950: 135.78%; 1970 vs. 1960: 184.88%; 1980 vs. 1970: 252.10%; 1990 vs. 1980: 42.50%; 2000 vs. 1990: 49.55% (Datos tomados de la ANUIES).

¹².III Reunión Extraordinaria, México, 1966; IX Reunión Ordinaria, México, 1967; X Reunión Ordinaria Xalapa, 1968.

¹³.En Santiago de Chile se llevó a cabo la I Conferencia Latinoamericana sobre Planeación de la Educación Superior.

¹⁴.Una costumbre que se gestó en esa época es la asistencia del Presidente a la inauguración de las Asambleas de la Asociación.

Se fue construyendo a lo largo de todo este periodo una relación tan cercana a las instituciones y a la propia SEP, que era difícil distinguir cuando la Asociación jugaba su papel de representante de las instituciones y cuando el de representante del gobierno federal. La forma más frecuente de trabajo fueron los llamados grupos SEP-ANUIES, integrados por personal de ambas dependencias, quienes elaboraban los documentos que suscribirían más adelante las instituciones y la SEP, formulaban programas y establecían prioridades. Con este cúmulo de actividades fue muy explicable que la SEP asumiera los costos de administración de la Asociación, con lo cual la ANUIES pasó a depender económicamente de un subsidio federal. Contribuyó a reforzar esta vinculación el hecho de que el Secretario General Ejecutivo dejara el cargo para ocupar la Dirección General de Educación Superior en la SEP: continuó en la SEP lo que había propuesto al frente de la ANUIES, con la ventaja adicional de que disponía de recursos públicos y gozaba de la estimación de los representantes institucionales.

En todo este periodo, la ANUIES pudo brindar apoyos significativos a las instituciones, pero también fue utilizada para legitimar acciones y decisiones del gobierno (como la creación del Colegio de Bachilleres y la UAM (López Zárate, et al., 2000) , o el impulso a la visión planificadora del gobierno). Además la relación tan cercana entre la SEP y la ANUIES propició que se compartieran posiciones en torno a determinados conflictos universitarios: el surgimiento del sindicalismo; la constitución de las universidades democráticas, críticas y populares; la concepción de la autonomía (que derivó en la modificación del artículo Tercero Constitucional); el estatuto laboral del personal académico (con la consecuente modificación a la Ley Federal del Trabajo), etcétera.

Esta etapa se caracteriza como la de mayor expansión y, al mismo tiempo, de diversificación del sistema de educación superior en el país, en donde la ANUIES jugó un papel preponderante en la formulación e implantación de políticas públicas.

En relación con el financiamiento, en los primeros años de la década de los setenta no hubo necesidad de formular petición alguna puesto que los recursos fluían de parte del gobierno federal aunque en forma no planeada ni ordenada (Latapí, 1982) . A pesar de la afluencia creciente de recursos (el presupuesto se septuplicó en el periodo de Echeverría (Latapí, 1982: 183), la Asociación no descuidó el otro componente que ha mantenido a lo largo de su historia: los recursos propios. Acuerda crear, en 1974¹⁵, un grupo interinstitucional, coordinado por la Secretaría General que analizara y propusiera a las instituciones afiliadas acciones para incrementar el monto de los recursos propios, como venta de servicios, desarrollo de productos, solicitar la colaboración de egresados, establecer sistemas de crédito para los alumnos.

A pesar de la devaluación de fin de ese sexenio, los recursos a las instituciones siguieron incrementándose aunque a un ritmo menor. Sin embargo, la dispersión y discrecionalidad en la asignación de recursos había desencadenado fuertes diferencias inexplicables (en función de variables objetivas) entre las instituciones. Este dispersión propició que se analizara el problema en la Asamblea de Puebla en 1978. Caracterizada por la necesidad de planificar la educación superior se acordó en dicha Asamblea: "bajo la modalidad de un programa nacional, urgir a las dependencias del gobierno federal encargadas de asignar y distribuir el subsidio y a las propias instituciones de educación superior, ponerse de acuerdo para definir criterios y procedimientos para la estimación, asignación y gestión de recursos económicos federales y estatales para las instituciones de educación superior" (López, 1997: 80). La redacción del Programa, manifiesta la estrecha relación entre la ANUIES y el gobierno: no se recomendaba ni solicitaba, ni proponía sino que se "urgía" a las dependencias públicas. Por primera vez se mencionaba y se asumía públicamente la conveniencia de que la asignación de fondos públicos y los criterios para realizarla fuera una tarea compartida entre la Asociación y el gobierno federal. Tal parecía que el gobierno estaba dispuesto a compartir el poder económico y aceptar un límite a su discrecionalidad en la asignación del subsidio público, a favor de la Asociación. Esta intención, manejada reiterada y machaconamente desde entonces hasta la fecha, no ha podido llevarse al cabo, por diversas causas. Una de ellas puede ser que el gobierno federal no está dispuesto a perder o compartir la facultad de asignar y distribuir el presupuesto, pues dado el caso tendría dificultades en volver a recuperarla y no existe una garantía de que la Asociación mantendrá posiciones iguales o semejantes a la del gobierno en turno.

¹⁵.XV Asamblea Ordinaria de la ANUIES.

En Puebla también se acordaron algunos criterios de asignación que incluían consideraciones a la desigualdad y diversidad institucional y se proponía la elaboración de un Manual de procedimientos para la gestión de los recursos ante el gobierno federal¹⁶ con el propósito de reducir las curvas de aprendizaje de los nuevos rectores y los tiempos de trámite ante la SEP.

Posiblemente se consideró, por parte del gobierno federal y de la propia Asociación, que el papel que estaba jugando la ANUIES rebasaba sus funciones como representante de las instituciones e invadía competencias propias del gobierno federal. Así, se decidió modificar la estructura orgánica de la SEP y crear dos subsecretarías que se hicieran cargo de las instituciones de educación superior públicas, por un lado la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) para coordinar a las universidades públicas, y la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT) para dirigir los institutos tecnológicos dependientes de la SEP. Con la creación de estos dos organismos, el papel de aparato de Estado que había jugado la ANUIES en la mayor parte de la década de los setenta empezó a disminuir.

Tercera etapa: El prudente distanciamiento

Hacia fines del sexenio, en 1982, el país entra en una gran crisis económica producida, en parte, por la caída internacional de los precios del petróleo, provocando que el gobierno no pudiera hacer frente a los pagos de préstamos que había solicitado en la expansión petrolera. La crisis afectó gravemente el financiamiento a todo el sistema educativo que disminuyó, en pesos constantes, año con año. Los salarios de los trabajadores que habían registrado una estabilidad e incluso un incremento empezaron a disminuir rápidamente.

La Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES con sus grupos de trabajo seguía elaborando planes que pronto tuvieron que archivarse pues los escenarios previstos no correspondieron a la realidad económica del país. Los años de 1983 a 1988 se distinguieron como los que resultaron más críticos para las instituciones de educación superior, a tal punto que los documentos de las Asambleas (la XXI de Mexicali en 1983, la VII Extraordinaria en Culiacán en 1984, la XXII en Manzanillo)¹⁷ como las comunicaciones y reclamos de los rectores al gobierno federal fueron enfáticos y graves. Ante la ausencia de respuesta de las autoridades educativas, varias universidades empezaron a operar con déficit y las condiciones para el desarrollo del personal y del mantenimiento de las instalaciones fueron empeorando. La ANUIES reiteró ante el gobierno federal la necesidad de que una Comisión del Consejo Nacional junto con funcionarios de la SEP establecieran procedimientos claros para la asignación de subsidios y los criterios de presupuestación, administración y evaluación para evitar el deterioro en el que se encontraban las instituciones; solicitaron que se legislara a nivel federal y estatal sobre el compromiso de los gobiernos para financiar la educación superior. Y a semejanza de lo que ocurrió 20 años atrás, se enfatizó en la necesidad de explorar y encontrar fuentes alternativas de financiamiento, al mismo tiempo, el gobierno empieza a sugerir que el financiamiento esté ligado a procesos de evaluación.

En estos años, las comisiones técnicas de financiamiento (conformadas con representantes de las instituciones y profesionales de la Secretaría General Ejecutiva) elaboraron un conjunto de documentos¹⁸ que proponían diversas opciones para hacer frente al problema financiero que no llegaron a analizarse en las Asambleas pues estaba claro que el problema de fondo era la insuficiente asignación de recursos por parte del gobierno federal.

¹⁶.XVIII Asamblea Ordinaria de la ANUIES.

¹⁷.Pueden consultarse los siguientes documentos: "Criterios y procedimientos para la estimación, asignación y gestión de recursos económicos federales y estatales para las instituciones de educación superior" , en el Programa Nacional de Educación Superior, Revista de la Educación Superior, No. 49, 1984, pp. 97-100; "Recursos Económicos para las instituciones de educación superior", en el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, No. 60, 1986, pp. 154.

¹⁸.Entre otros se encuentran los siguientes: "Consideraciones ante la situación financiera de las universidades", de febrero de 1983; "Criterios y procedimientos para el financiamiento de las instituciones de educación superior", noviembre de 1983; "Problemas y propuestas de solución respecto del financiamiento de la Educación Superior en México", febrero de 1984; "Modelo de distribución del incremento presupuestal adicional para las universidades públicas estatales", noviembre de 1986; "Información presupuestal básica para la estructura y procedimiento de financiamiento del gasto", febrero de 1987; "Requerimientos económicos y disponibilidad de recursos para las instituciones de educación superior", junio de 1987; "Fuentes complementarias de financiamiento" marzo de 1988. Todos los documentos citados se pueden consultar en la Biblioteca de la Asociación.

Con el cambio de gobierno, en 1988, la Asociación aprobó un documento dirigido al nuevo presidente, denominado "Declaraciones y Aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior"¹⁹ que, entre otros aspectos, señalaba tres criterios básicos en función de los cuales debiera asignarse el presupuesto federal, a saber: la equidad en la distribución en función de criterios conocidos y claros, procurar el desarrollo equilibrado del sistema y la complementariedad como un medio para atender a las instituciones con mayores problemas, para lo cual se proponía la creación de un fondo para subsidiar, de manera extraordinaria y temporal, a las instituciones más débiles.

El gobierno entrante asumió, en el Programa de Modernización Educativa, buena parte de las aportaciones de la ANUIES pero podría afirmarse que impuso a las instituciones el criterio de la evaluación (en los diferentes niveles, a los diversos actores) como el fundamental para la asignación del subsidio federal y solicitó el apoyo de la Asociación para que ese criterio fuera asumido plenamente por las instituciones afiliadas.

Se establecía así otro de los patrones de relación entre la ANUIES y el gobierno federal: la utilización de la competencia del Estado de asignar recursos para impulsar (obligar) cambios internos en las instituciones. Se dejaba atrás las etapas del Estado Benefactor, del Estado Benevolente para entrar de lleno a la del Estado Evaluador.

La Asociación, no sin fuertes disputas con los grupos de la SEP, aprobaba un documento que establecía a la evaluación como uno de los criterios fundamentales de la asignación presupuestal²⁰. La etapa de la planeación entronizada en 1978 y rutinizada en la segunda parte de la década de los ochenta, dejaba el paso libre a la evaluación.

La cuarta etapa: En busca de un nuevo acomodo

En un intercambio de propuestas, a veces en un contexto amable y en otro de mutuas recriminaciones, el gobierno y la ANUIES fueron acordando las nuevas políticas educativas de financiamiento para el sexenio, que se podrían resumir como un pacto de compromisos para ambas partes: el gobierno daría recursos extraordinarios siempre y cuando tuviera una injerencia directa en su distribución y en la supervisión de su aplicación y, además, serían fondos que no se llegarían a "normalizar" como parte del presupuesto ordinario; las instituciones por su parte se comprometían, si querían acceder a esos recursos extraordinarios, a elaborar y presentar proyectos con objetivos y metas que estuvieran enmarcados en las prioridades que les fijaría la SEP; aceptar que los sindicatos no tendrían injerencia en las medidas que se tomarían para incrementar el ingreso de los profesores. Los fondos extraordinarios ya habían sido utilizados con anterioridad, por lo menos desde la década de los sesenta, pero ahora con recursos muy cuantiosos y con reglas más claras para su obtención, ejercicio y justificación.

Surgieron así un conjunto de fondos para apoyar las diversas actividades de las instituciones: el Fondo para el Mejoramiento de la Educación Superior (FOMES) para apoyar proyectos de infraestructura: el programa de Superación del Personal Académico (SUPERA), y posteriormente el Programa de Mejora del Profesorado (PROMEP) para la formación del personal académico; el Programa de Carrera Docente para el personal Académico, destinado a mejorar el ingreso de algunos profesores. Adicionalmente, en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, principalmente, se crearon o ampliaron programas a los que las instituciones podrían recurrir y obtener, directa o indirectamente, recursos financieros, por ejemplo: el Programa de Apoyos a la Ciencia en México (PACIME), el programa de registro de posgrados de excelencia y el Sistema Nacional de Investigadores.

Todos estos programas tuvieron diferente impacto y aplicación según el tipo de instituciones (pública universitaria, pública tecnológica y particular). Típicamente, las universidades tendrían acceso a todos los programas y las otras instituciones algunos sí y a otros no. Por ejemplo, el fondo de los FOMES, administrado para la SESIC, es aplicable sólo para las instituciones que coordina esa subsecretaría, quedando excluidos por lo tanto las instituciones que coordina la SEIT; el programa de apoyo a programas y proyectos

¹⁹. VIII Asamblea Extraordinaria, México, 1988.

²⁰. IX Asamblea Extraordinaria, Tamaulipas, 1990. El documento aprobado se titula: "Propuestas de Lineamientos para la Evaluación de la Educación Superior."

de investigación está abierto a todo tipo de instituciones; el programa SUPERA que inicialmente era para todas las instituciones afiliadas a la ANUIES, después de la creación del PROMEP, se restringió a algunas instituciones particulares e institutos tecnológicos.

Este conjunto de programas adicionales de financiamiento (PAF) representan un apoyo importante para la mayor parte de las instituciones. En un recuento que hace Rollin Kent para las universidades llega a determinar que: "En 1995, el monto de los programas adicionales de financiamiento representaron menos del 5% del presupuesto en nueve universidades, entre 5.1 y 10% en diez instituciones, entre 10.1 y 20.6% en 15 más. Para estas últimas 25 instituciones, los PAF constituyeron una palanca financiera significativa" (Kent, 1998: 253). Esa palanca adquiere mayor relevancia se se advierte que el monto de los programas representan "dinero fresco" y que a la luz del presupuesto no comprometido de las instituciones (salarios, prestaciones y gastos fijos de mantenimiento, que oscila entre el 5 y el 25% del presupuesto total institucional) llegan a adquirir dimensiones del orden del 50% o 100% adicional al presupuesto ordinario no comprometido.

Al inicio de operación de los programas, la ANUIES tuvo una participación relevante en algunos de ellos, que con el paso de los años se fue reduciendo. Por ejemplo, las Líneas prioritarias para solicitar recursos para el FOMES, fueron acordadas entre la SEP y la ANUIES: de las 11 líneas señaladas una concentró la mayor proporción de recursos (el de actualización de la infraestructura académica, que en la inversión acumulada de FOMES de 1990 a 1995, alcanza un total del 42% y el restante 58% se distribuye en diez programas), lo cual muestra la escasa influencia que tuvo la Asociación en la distribución de los recursos; en el caso de la Carrera Docente, la ANUIES no pudo ejercer la facultad de calificar el reglamento que proponía cada institución para operar el programa, lo cual le daba la posibilidad de influir para que el programa se aplicara con criterios académicos.

El caso de la formación del personal académico es otra experiencia que marca los límites de la relación de administración de programas federales a cargo la Asociación. En un principio la SEP otorgó fondos a la ANUIES para la formación del personal académico y le encargó la administración del programa. La Asociación, de acuerdo a sus afiliadas, dio una participación a los consejos regionales y definió las prioridades de la formación, las evaluaciones que habría que efectuar y los procedimientos para acceder a los fondos. El programa estaba dirigido a todas las instituciones afiliadas, con independencia de su régimen (público o privado) o de la cobertura de sus programas (universitarios o tecnológicos). Este esquema participativo y desconcentrado entre las instituciones se caracterizaba en que la SEP no tenía injerencia alguna en las decisiones y, además, de que se estaba utilizando dinero de una de las subsecretarías para beneficiar a todas las instituciones, incluidas las particulares. Bastó un cambio de funcionario en la SEP para que prácticamente se le retirara a la ANUIES la administración del programa (o se le redujera a su mínima expresión) y la SESIC asumiera su control pleno y directo.

En este periodo cabe hacer notar un hecho económico, si bien puntual, pero trascendental para muchas instituciones. Resultado de la crisis de la década de los ochenta, varias universidades venían acumulando déficits e incrementando sus deudas con diferentes dependencias del gobierno federal o instituciones de seguridad social, pues para solventar sus problemas urgentes habían echado mano de fondos que tenían otro fin. Después de una ardua negociación entre la ANUIES y el gobierno federal, se logró condonar la deuda de las instituciones con el compromiso de regularizar su situación. En este caso se puede apreciar claramente cómo la ANUIES obtiene a favor de sus representadas un beneficio claro e inmediato²¹.

En el último lustro de la década pasada, la ANUIES se ha propuesto elaborar internamente y obtener consenso de las afiliadas en torno a un modelo de financiamiento que pudiera presentarse al gobierno federal. En efecto, uno de los factores que habían contribuido a que la SEP y la ANUIES no pudieran llegar a establecer, de común acuerdo, criterios y procedimientos claros para la asignación y distribución del financiamiento, era que al interior de las propia Asociación no había uniformidad en torno a algún modelo de distribución.

²¹.Cfr. Pallán Figueroa, Carlos. "Testimonios". La ANUIES en la línea del Tiempo. ANUIES, 2000. www.anui.es.mx.

La Asociación, después de varias asambleas ha podido llegar a un consenso en torno a la conveniencia de establecer un modelo de financiamiento "basado en el desempeño institucional, con indicadores ampliamente conocidos, que tome en cuenta los 'esfuerzos' de mejora institucional" (ANUIES, 2000) y ahora lo propone al nuevo gobierno federal. El esquema, prácticamente terminado, incorpora varios elementos novedosos con respecto a propuestas anteriores: la inclusión de los avances, esfuerzos y resultados alcanzados por las instituciones, los llamados criterios de desempeño institucional. En cuanto a su diseño, se insiste en que sea un modelo sencillo de comprensión y de relativa fácil aplicación. En cuanto a su instrumentación, se propone que sea paulatina, no de un golpe, y que tome en consideración la situación específica de la cada institución.

Pero los esfuerzos de la ANUIES no sólo están centradas en un nuevo modelo de distribución y asignación presupuestales, sino que también señala la necesidad de ir tomando algunas medidas a muy corto plazo que hagan posible la paulatina puesta en práctica del modelo.

Como puede observarse, la ANUIES recupera en su propuesta las demandas que han sido su bandera desde su creación: la responsabilidad pública de financiar la educación, por lo cual se requiere un incremento de las asignaciones federales y estatales; la necesidad de contar con una legislación clara en torno a la responsabilidad financiera del gobierno con respecto a la educación superior y, la conveniencia de incrementar los ingresos propios mediante nuevas fórmulas. A estas viejas demandas se suman un conjunto de propuestas que responden a necesidades sociales insatisfechas (incremento de la cobertura, becas), la continuidad de programas que han sido de utilidad para las instituciones (FOMES, PROMEP, PACIME, PRONAD), programas especiales para atender a las instituciones con rezagos significativos, la incorporación de un nuevo modelo de asignación presupuestal "simple, de operación y comprensión fácil".

Para la mayor parte de estas medidas se proponen metas específicas a alcanzar en el transcurso del próximo sexenio y se sugieren las estrategias para alcanzarlas, como obtener que en el año 2006 el subsidio público a la educación superior sea del orden del 0.7% del PIB²²; o lograr que a más tardar en el año 2001, el Poder Legislativo haya precisado los alcances del contenido del artículo Tercero Constitucional.

En los últimos años la ANUIES reasume plenamente la función de cuerpo intermedio, desligándose lo suficiente del Estado para no ser confundido o asumido por él, proponiendo una visión de la educación superior para las próximas décadas que difiere en algunos aspectos con las posiciones de la SEP, pero también apoya y promueve entre sus afiliadas la adopción y el cumplimiento de los programas federales que considera pertinentes. Por otro lado, ha intensificado las reuniones de coordinación entre sus afiliadas, atendiendo diferencialmente los planteamientos de las tres conjuntos de instituciones que la conforman.

Eficacia de las gestiones de la ANUIES

Dar una respuesta única a la eficacia de negociación e intermediación que ha asumido la ANUIES entre las instituciones de educación superior afiliadas y el gobierno federal es aventurado puesto intervienen varios factores. Uno de ellos es que la función de la Asociación ha tenido cambios a lo largo del tiempo resultado tanto de la participación de las instituciones afiliadas, como del comportamiento del gobierno federal. En ocasiones la ANUIES ha estado muy cerca de las instituciones lo cual le da gran legitimidad pero puede reducir su eficacia si no impulsa las políticas del gobierno federal, lo cual puede llevarla, a largo plazo, a una posición irrelevante ante la autoridad; en otras ocasiones ha estado tan próxima al poder que incluso ha ejercido un poder que estrictamente no le compete y que llega a trocar sus funciones de cuerpo intermedio para asumir las de un órgano ejecutivo. En esta situación disminuye su legitimidad interna, en la medida en que no recoge las inquietudes de sus asociadas, sino es la ejecutora de la política gubernamental. Mantener una función de ejecutora también puede llevarla a su desaparición en tanto que puede convertirse rápidamente en una dependencia oficial y perder su papel de representante de las instituciones, puesto que ya es gobierno.

La tercera posición, la intermedia, con un margen muy amplio de acción entre los extremos, es la que le toca jugar a la Asociación y, aún cuando ese justo medio, es laxo y sin fronteras definidas y bien acotadas; el hecho de que la Asociación haya cumplido medio siglo es una muestra de que ha sido funcional tanto a las instituciones como al Estado.

²².La ANUIES estima que en 1999, se le destinó el 0.48% del PIB (gasto federal a la educación superior).

La eficacia también es difícil de medir ya que la ANUIES no tiene, y no puede en su calidad de cuerpo intermedio, competencia para que los acuerdos y resoluciones a los que llegue sean de observancia y cumplimiento obligatorio para los afiliados o para el gobierno federal. La eficacia está asociada con las "buenas voluntades" de los miembros para acatar al interior de su institución lo que se decidió en las asambleas, o bien de la disponibilidad de los funcionarios federales para acatar las recomendaciones de la Asociación. No hay, no puede haber, sanciones para aquellas que no cumplan con las resoluciones de la ANUIES puesto que la Asociación es una unión de voluntades para mejorar, para proponer, para coordinar, pero no para castigar.

En la historia de la asociación se pueden encontrar gestiones exitosas ante el gobierno federal. La obtención de resultados en el tiempo es imprescindible para mantenerla viva. Y la obtención de resultados favorables a las instituciones no es sólo preocupación de la Asociación sino también del gobierno. Este último tiene mucho interés en tener un interlocutor que represente a las instituciones, pues como se ha dicho anteriormente, la Asociación es funcional al Estado. A través de ella conoce la posición de las universidades en torno a algunos asuntos y también, a través de ella, puede legitimar sus políticas. Al Estado le interesa que la Asociación exista y que permanezca para los próximos años, y tal parece que está promoviendo que su función sea cada vez más cercana a su idea original de interlocutor entre las instituciones y el gobierno y que se desprenda de las pocas actividades que realiza que son competencia del gobierno federal (como podría ser el caso de la recopilación y difusión oficial de las estadísticas de la educación superior).

El gobierno ha estado muy cerca de la Asociación a lo largo de su historia, desde las reuniones preparatorias en los años cuarenta hasta la fecha. Hay una comunicación continua y constante entre las autoridades de la SEP y de la ANUIES y un ánimo de llegar a acuerdos, respetando las competencias de cada quien. Hay que reconocer la existencia de conflictos en donde casi se rompe la relación o ha sido muy difícil, sobre todo entre los representantes, por la diferente posición en torno a algún asunto, como por ejemplo, las formas y mecanismos de vinculación entre la evaluación y el financiamiento.

En la eficacia también influye el peso y calidad del personal que trabaja en las oficinas de la Asociación. Como se mencionaba anteriormente, la asociación operó durante casi 20 años con una muy limitada infraestructura administrativa. Cuando la Asociación se dio a sí misma más tareas, se inició un proceso de contratación de personal administrativo, técnico y profesional que daba seguimiento a los acuerdos de las Asambleas, preparaba información para los rectores, asumía tareas de información indispensables para conocer algunas características del subsistema de educación superior del país, reunía documentos y libros y los difundía entre los miembros de la asociación. Todas estas actividades implicaron un crecimiento del personal adscrito a la Secretaría General Ejecutiva. Además, cuando el gobierno le confirió a la ANUIES tareas ejecutivas, fue necesario otorgarle recursos para que pudiera contratar personal y ampliar sus espacios de trabajo. Estas circunstancias, entre otras, demandaron una cantidad de recursos de tal magnitud que las instituciones no estaban en condiciones de asumir y, entonces, en un intercambio de mutua conveniencia, el gobierno se hizo cargo, desde la década de los setenta, de la mayor parte de los gastos directos de la administración de la Asociación. Esta dependencia económica no ata o determina las decisiones, pues se trata sólo de sus oficinas administrativas, pero son tantas las funciones de servicio que cumple la Secretaría General Ejecutiva para con las instituciones afiliadas que llega a operar como un nuevo actor que tiende a asumir decisiones al margen (no necesariamente en contra) de las instituciones afiliadas. Cuando la Secretaría General Ejecutiva se convirtió en un aparto del gobierno, el personal profesional adscrito a la administración, asumió funciones ejecutivas y no sólo de apoyo. Eran tales y tantas las acciones en proceso que hubo momentos en que la Asociación parecía ser conducida, representada y guiada por el aparato administrativo de la Secretaría General y no por las propias instituciones quienes asumían o se plegaban o lo que un grupo de personas pensaban o decidían; los documentos y los acuerdos de la asociación que más adelante legitimaban los rectores y directores en una asamblea, habían sido discutidos y acordados previamente entre los representantes de la SEP y el personal que trabajaba en la Secretaría General; se presentó el peligro de que la Asociación ya no representara a las instituciones sino que la administración se convertía en el corazón de las discusiones y de las decisiones y la fuerza que ostentaba radicaba en ser instrumento de las autoridades federales.

La eficacia también es difícil de medir, pues algunas peticiones o acuerdos de las asambleas es complejo identificar su origen: no se sabe si fue decisión de las propias instituciones o éstas asumieron una indicación del gobierno federal.

Otro variable que también puede tener algún influencia en las decisiones es la figura de quien ocupa la Secretaría General Ejecutiva. La Asociación ha sido dirigida, como ya se mencionó, por personal de la UNAM (en sus primeros años) o por exrectores de la UAM (en sus últimos 15 años); se trata de dos instituciones federales que si bien son coordinadas por la SESIC, su presupuesto es acordado fuera de ese ámbito (formalmente en el Congreso de la Unión). Esta situación puede influir en las formas, mecanismos, modelos y mecanismos de distribución del financiamiento, pues se trata de dos instituciones que a lo largo del tiempo han recibido casi la mitad del total de presupuesto público destinado a las universidades públicas y en cualquier modelo de asignación y distribución, aún cuando se incremente, la proporción que les correspondería tenderá a disminuir y esto no es tan sencillo de aceptar, tanto por las autoridades de ambas instituciones como por las comunidades universitarias. No se trata de perder una condición de privilegio sino de crecer aceptando que otros lo deben hacerlo más rápidamente.

En la historia de la ANUIES se pueden identificar gestiones exitosas, otras en las que se aprecia alguna influencia, otras que fueron resultado de la aceptación e incorporación de una política gubernamental, pero dos de las demandas fundamentales, históricas de la ANUIES, siguen esperando atención de parte del gobierno federal, en los términos que sugiere y propone la Asociación: un presupuesto estatal suficiente para las instituciones públicas y el reconocimiento en la legislación nacional que de claridad a la responsabilidad del Estado para hacerse cargo de la educación superior pública.

Anexo Etapas de la ANUIES

Variables	Primera etapa	Segunda etapa	Tercera etapa	Cuarta etapa
Relación de la ANUIES con la SEP	Independencia	Asimilación SEP-ANUIES	Propositiva, crítica, comedida.	Propositiva, Injerencia en el diseño y aplicación de políticas públicas
Financiamiento de la Asociación	Mayoritariamente de las propias instituciones afiliadas. Presupuesto reducido	Mayoritariamente de la SEP. Presupuesto amplio	Mayoritariamente de la SEP. Presupuesto restringido	Mayoritariamente de la SEP con ingresos de las IES afiliadas. Presupuestos ampliado pero acotado
Características de los Secretarios Generales	Funcionarios de la UNAM. Exrector de la UANL	Exrector de la UANL y exrector de la Universidad Veracruzana que dejan la Secretaría para ocupar un cargo dentro de la SEP	Exrector de la Veracruzana y Exrector de la UAM	Exrectores de la UAM
% de matrícula de las IES afiliadas Matrícula total (universitaria y tecnológica)(1)	en 1950: 75.2% en 1970: 86.9% En 1950= 32498 En 1970= 214,897	En 1980: 87% En 1980: 756,649	En 1990: 82% En 1990: 1,122,156	En 2000: 80.1% En 2000: 1,678,360
Grupo de apoyo en la Secretaría General Ejecutiva	Muy reducido De apoyo administrativo	Masivo (más de 200 personas) Personal de apoyo administrativo, personal técnico e incipiente personal profesional	Estable Personal de apoyo administrativo, personal Técnico y grupo profesional reducido	Reducción del personal administrativo. Incremento de los profesionales. Personal técnico
Instalaciones	Reducidas. Espacios prestados por la UNAM	Crecientes. Espacios rentados	Estables. Espacios rentados y prestados por la UNAM	Reducción del personal. Instalaciones propias
Servicios principales	Organización de las Asambleas	Administrador de programas públicos. Gestoría de recursos públicos. Administración de instituciones en conflicto. Creación de una Revista. Recopiladora y difusora de estadísticas	Gestoría de Planes para la educación Superior (PROIDES) Aportaciones al Programa de Modernización Educativa 88-94. Propuestas para la asignación y distribución de recursos a las IES	Impulso a la Evaluación interna y externa de las IES, impulso a nuevas formas de financiamiento. Propuestas de diferenciación salarial. Formación de profesores. Educación continua, Elaboración de Plan a largo plazo
Años de referencia	1950-1970	1970-1982	1982-1991	1991-2000

(1) Datos tomados de La ANUIES en la línea del tiempo. 50 Años de historia. www.anui.es.mx

Referencias

ANUIES (2000a). *La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo* , México, ANUIES.

ANUIES (2000b). *La ANUIES en la línea del tiempo* . Página web: www.anui.es.mx .

ANUIES Acuerdos de algunas de las Asambleas Ordinarias y Extraordinarias de la Asociación. 1950-2000.

De Ibarrola, Nicolás María (1986). *La Educación Superior en México* , Caracas, Cresal, UNESCO.

Fresán Orozco, Magdalena y David Torres Mejía (2000). *"Tendencias en el financiamiento de las IES públicas"* . Revista de la Educación Superior, No. 113, vol XXIX, Enero-marzo, pp. 57-74.

Gil Antón, Manuel (1998). *"Origen, conformación y crisis de los enseñadores mexicanos: posibilidades y límites de una reforma en curso"* . En Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior, México, ANUIES.

Hernández Yáñez, Lorena (1996). *Actores y Políticas para Educación Superior 1950-1990* , México, ANUIES.

Kent, Rollin, *et al* . (1998). *"El Financiamiento público de la educación superior en México: La evolución de los modelos de asignación financiera en una generación"* . En: Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior, México, ANUIES.

Latapí, Pablo (1982). *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976* . México, Ed. Nueva Imagen.

López Zárate, Romualdo (1997). *El financiamiento a la educación superior 1982-1994* . México, ANUIES.

López Zárate, Romualdo, *et al* . (2000). *Una historia de la UAM. Sus primeros 25 años* , México, UAM.

Noriega Chávez, Margarita (2000). *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: El caso de México, 1982-1994* , México, Editorial Plaza y Valdés y Universidad Pedagógica Nacional.

Reséndiz Núñez, Daniel (2000). *Futuros de la Educación Superior en México* , México, Siglo XXI.