

PRIORIDADES, POLÍTICAS Y EDUCACIÓN SUPERIOR

María Lorena Hernández Yáñez*

REVISTA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
ISSN: 0185-2760.
Vol. XL (1), No. 157,
Enero - Marzo de 2011, pp. 99-124

* Profesora investigadora Titular “C” del Departamento de Artes, Educación y Humanidades del CUCosta-UdeG de 2005 a la fecha.
Correo electrónico: malorena@cencar.udg.mx

Ingreso: 22/03/10 • Aprobado: 13/10/10

Resumen

Nuestro propósito fue explorar el impacto que tuvieron los distintos cursos de acción orientados a promover los objetivos de *calidad, cobertura y pertinencia* en la educación superior mexicana. Considerando, como explican Elizondo y Reséndiz, que tanto la implementación de las políticas como la valoración de sus impactos requieren un horizonte temporal de mediano plazo porque la inercia impone siempre cierto tiempo de respuesta (2000: 348), en este trabajo adoptamos una perspectiva diacrónica que abarcó de 1988 a 2006 y que correspondió a las tres últimas administraciones federales. La evidencia empírica utilizada provino de fuentes documentales, hemerográficas y bibliográficas.

Palabras clave:

- Educación superior
- Política educativa
- Objetivos
- Prioridades

Abstract

Our purpose was to explore the impact different courses of action aimed at promoting the objectives of *quality, coverage and relevance* had in Mexican higher education. Considering, as Elizondo and Reséndiz explained, that both the implementation of policies and the assessment of their impacts require a medium-term horizon because inertia always imposes some time elapsed (2000: 348). In this paper we adopt a diachronic perspective that spanned from 1988 to 2006 which corresponded to the last three federal administrations. The empirical evidence used was drawn from documentary sources, periodicals and bibliographies.

Key words:

- Higher education
- Educational policy
- Objectives
- Priorities

Prioridades gubernamentales en materia de educación superior: 1988-2006

La composición del sistema de educación superior en México se modificó a partir de los años noventa. Mientras al inicio del sexenio 1988-1994 estaba integrado por tres sectores tradicionales claramente distintos, a saber: universitario, tecnológico y normal, al término del sexenio 2000-2006 surgieron mayores diferencias a consecuencia del efecto acumulado que tuvieron las políticas para este nivel educativo implementadas a lo largo del periodo, con la presencia adicional de un sector híbrido constituido por un conjunto de instituciones que resultaron, por un lado, de la interfaz entre la educación universitaria y tecnológica¹ y, por otro, de una oportuna y “políticamente correcta” vocación indigenista.²

A excepción del sector universitario, que está integrado por las instituciones de educación superior (IES) públicas federales y estatales que en su mayoría gozan de autonomía, así como por las IES particulares que están sujetas al otorgamiento del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE),³ los tres sectores restantes están regulados desde sus orígenes directamente por el gobierno federal o estatal. Así pues, y aunque en términos generales los objetivos estratégicos de la política sectorial desplegada en las últimas dos décadas han aplicado por igual para todo el conglomerado institucional, lo cierto es que también se diseñaron cursos de acción e instrumentos de política específicos orientados a promover de manera diferenciada el desarrollo de cada uno de estos sectores. Y aunque en este trabajo tratamos de dar una visión general de los cambios experimentados por el sistema de educación superior en su conjunto, en realidad nos ocupamos con mayor detalle de las universidades públicas estatales (UPE) debido a que ellas siguen atendiendo el mayor porcentaje de matrícula de licenciatura a nivel nacional, pero sobre todo porque fueron ellas las que sufrieron transformaciones mayores por efecto de las políticas instrumentadas entre 1988 y 2006.

En buena medida, el sexenio 1982-1988 puede ser considerado, retrospectivamente, como el periodo en que las UPE iniciaron su penoso tránsito hacia la sovrerregulación gubernamental. En primer lugar por las repercusiones que a mediano y largo plazo ha tenido la entonces llamada “revolución educativa” en el reordenamiento de las prioridades sectoriales; fue en el *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988* en donde se empezaron a plantear, seriamente (en el contexto de la que más tarde sería considerada “la década perdida”), medidas orientadas a elevar la calidad de la educación superior, a racionalizar el uso de los recursos disponibles y a

¹ Nos referimos a las Universidades Tecnológicas y a las Universidades Politécnicas.

² Que dio lugar a la creación de las Universidades Interculturales.

³ Que de conformidad con la Ley General de Educación puede ser otorgado por la autoridad educativa federal, por las autoridades educativas estatales o por IES públicas que tengan entre sus atribuciones la de incorporar programas de estas instituciones conforme a su propia normativa.

ampliar las oportunidades de acceso a los grupos desfavorecidos (SPP, 1985: 253). En segundo lugar porque a partir de entonces se empezó a modificar, aunque en su momento sin efectos prácticos visibles debido precisamente a las dificultades de estabilización interna y ajuste externo (CEPAL, 2008: 13),⁴ la racionalidad sectorial para el ejercicio presupuestal;⁵ mientras que en el sexenio precedente se estimaban las necesidades financieras en función de los resultados esperados, en el sexenio 1982-1988 el criterio de asignación se empezó a desplazar, articulado a los primeros intentos por institucionalizar la evaluación hacia los resultados efectivamente logrados. Y en tercer lugar porque a partir de entonces la política educativa empezó a ser empaquetada en formato de *programa*,⁶ a diferencia del *plan*, en el que por mandato constitucional se trazan las directrices generales que rigen la acción de un gobierno (local, estatal o nacional) en función de las propuestas, ideas, aspiraciones, expectativas, opiniones, preocupaciones, demandas y sugerencias de los actores políticos, económicos y sociales⁷, el programa va de lo general a lo particular, es decir, a los temas sectoriales, especiales, institucionales y/o regionales que, según su importancia y urgencia, se articulan en una estrategia clara y definida de objetivos, acciones y metas. Así pues, y siguiendo a Aguilar (1993) el plan constituye la agenda sistémica, pública o constitucional, en tanto que el programa constituye la agenda institucional, formal o gubernamental.

Como si fuera una carta náutica en la que se representan a escala las aguas navegables y las regiones terrestres adjuntas, en el programa se pondera lo hecho frente a lo que está aún por hacerse, se examina la profundidad de los problemas y la dimensión de los retos, se define la naturaleza de los objetivos y se establecen los detalles de las metas, incluyendo escenarios deseables y posibles riesgos. Así como la carta de navegación es un instrumento esencial para la navegación náutica, el programa educativo es un instrumento esencial para el quehacer educativo de toda administración pública.

El programa constituye, pues, un conjunto organizado de medios para conseguir ciertos fines. En el campo educativo estos “fines” suelen ser tematizados como los “objetivos estratégicos” a los que necesariamente debe vincularse “el conjunto organizado de medios”, es decir, las políticas o cursos de acción a seguir. De manera que los objetivos estratégicos constituyen, metafóricamente, “los faros” que permiten verificar que la ruta de navegación (es decir, la estrategia de acción), con el Estado al timón, se desarrolle en condi-

⁴ Barba (2004: 32) señala que durante la “década perdida” el desahogo de la agenda de estabilización y ajuste fue limitado y se dio fundamentalmente en el ámbito económico, mientras en el campo social se produjo un desgaste gradual de los viejos arreglos institucionales.

⁵ Es significativa a este respecto la metáfora empleada por el entonces presidente Miguel de la Madrid, quien en el marco de la inauguración de la XXI Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES celebrada en Mexicali, Baja California los días 18 y 19 de noviembre de 1983, señaló que sabiendo que la siembra en el campo de la educación superior no era de cosecha rápida, era preciso sembrar entonces “para cosechar varios años después” (ANUIES, 1984).

⁶ Recordemos que durante el sexenio 1976-1982 se formuló tanto el *Plan Nacional de Educación* (1977) como el *Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos generales para el período 1981-1991* (1981).

⁷ Según establece el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ciones de relativa certidumbre en términos de maniobrabilidad (viabilidad política), anchura (eficiencia económica) y calado (factibilidad técnica).

En concordancia con la ruta trazada durante el sexenio 1982-1988 para “ofrecer servicios educativos de la más alta calidad posible a una cantidad siempre creciente de jóvenes” (ANUIES, 1984), existe amplio consenso con respecto a que entre 1988 y 2006 se mantuvo invariado, en los sucesivos programas educativos, un núcleo duro constituido por dos objetivos estratégicos, a saber: la ampliación de la *cobertura* con mayor alcance geográfico y equidad y la mejora de la *calidad* de la educación y de sus servicios de apoyo. Esto significa que la prioridad en el quehacer educativo de las últimas dos décadas ha sido tratar de balancear dosis adecuadas de cantidad y calidad, o para emplear los términos utilizados por Premfors (1990: 46-48), de resolver el conflicto entre igualdad y excelencia, entre la concepción de la educación como un derecho fundamental del hombre que implica democratizar las oportunidades de acceso y permanencia y la concepción de la educación como un mecanismo de selección que, con base en criterios meritocráticos, se orienta a satisfacer los requerimientos del futuro empleo.

La prominencia del núcleo axiológico *cobertura/calidad* no obstó para que en las reformulaciones sexenales de la agenda educativa se hayan tematizado otros objetivos que, aunque en su momento también fueron llamados “estratégicos”, en realidad fueron coyunturales o periféricos porque tenían el propósito de atender aspectos específicos relativos a niveles y/o modalidades, pero que al sufrir –en algunos casos– reelaboraciones conceptuales o precisiones terminológicas en administraciones federales posteriores, dejaron huellas indelebles en la educación superior, y de manera particular en el subsector de las UPE, dependiente de la actual Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) de la SEP.⁸

Así por ejemplo, en el *Programa para la Modernización Educativa (PME)* 1989-1994 se plantearon como objetivos adicionales para la educación superior universitaria pública: (i) “vincular a las instituciones de educación superior con la sociedad para orientar participativamente el desarrollo de este nivel educativo y contribuir a resolver, con los recursos del conocimiento y la organización institucional, los grandes retos sociales, económicos, tecnológicos y científicos del país” (que en otras palabras significa, creemos, tematizar su *pertinencia*), (ii) “fortalecer el sistema de coordinación y planeación nacional de la educación superior” (es decir, su *eficacia*), (iii) “orientar su actividad mediante un esfuerzo de evaluación y reordenación interna de las instituciones (esto es, con *eficiencia*), y (iv) “impulsar una mejor y más amplia participación social” (es decir, de *corresponsabilidad*) (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 130-131).

⁸ El 21 de enero de 2005 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, un nuevo Reglamento Interior de la SEP que sancionó la sustitución de la hasta entonces Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESC) por la Subsecretaría de Educación Superior (SES); asimismo, la hasta entonces Dirección General de Educación Superior (DGES) pasó a denominarse Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU).

Por su parte, en el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000 se plantearon, adicionalmente al núcleo cobertura/calidad, los siguientes tres objetivos. En primer lugar la *profesionalización del profesorado*, que fue considerada la “condición fundamental para mejorar la calidad de la educación superior”. En segundo lugar, y este es un ejemplo de la reelaboración conceptual antes mencionada, la promoción de una mayor *pertinencia* de la educación superior referida básicamente a tres aspectos: (i) a que la estructura de la oferta y demanda educativa considerara tanto el comportamiento del mercado de trabajo profesional como las perspectivas reales de empleo; (ii) a que las iniciativas de vinculación se dirigieran no sólo al sector moderno de la economía, sino también a impulsar el desarrollo integral y sustentable de las comunidades más alejadas de los beneficios del desarrollo; y (iii) a revisar los objetivos, organización y soportes institucionales del servicio social y de otras tareas de extensión a fin de que las IES apoyaran con más eficacia los esfuerzos de desarrollo de sus comunidades y regiones. Por último, el PDE también planteó como objetivo adicional la necesaria *organización y coordinación* entre las IES, sobre todo entre las que compartían un mismo ámbito regional o local para aprovechar de manera óptima los recursos disponibles, pero también entre los subsistemas que agrupaban modalidades educativas diferentes. Cabe destacar a este respecto que el PDE subrayó, por un lado, la importancia de “la capacidad y voluntad de cambio institucional” pues, según planteaba, aún si se contara con las mejores condiciones técnicas y financieras, la educación superior no podría operar adecuadamente sin la convergencia de intereses de los diversos sectores de la comunidad educativa y, por tanto, sin la búsqueda de propósitos comunes; y por otro, que en un marco de corresponsabilidad entre niveles de gobierno e instituciones se buscaría avanzar en la federalización de este nivel educativo (Poder Ejecutivo Federal, 1996: 158).

A su vez, con base en la premisa de que el desarrollo del país requería “un sistema de educación superior con mayor cobertura y mejor calidad” que asegurara la equidad en el acceso y en la distribución territorial de las oportunidades educativas (SEP, 2001: 183) que, como ya señalamos, fue el núcleo duro de los últimos tres programas sectoriales, el Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006 estableció, como tercer objetivo en lo correspondiente al tipo educativo superior y en el marco del federalismo, *integrar, coordinar y gestionar* el sistema de educación superior. Para ello, y considerando que la estructura del Sistema Nacional para la Planeación de la Educación Superior (SINAPPES) resultaba insuficiente ante las nuevas condiciones que afrontaba la educación superior, se propuso (i) revitalizar el ejercicio de la planeación para establecer y operar un nuevo esquema que armonizara las acciones de gobiernos (federal y estatales), instituciones y sociedad, y que permitiera coordinarla con los otros niveles educativos, con el sistema de ciencia y tecnología y con los programas de artes y cultura; (ii) incrementar la inversión en educación superior pública, y (iii) promover la formulación de nuevos marcos normativos de la educación superior para permitir su desarrollo y su adecuada regulación y coordinación.

La existencia de esta clara línea de continuidad, principalmente con respecto al núcleo cobertura/calidad pero también en torno a los objetivos coyunturales que articularon las últimas tres agendas sectoriales y, en consecuencia, con respecto a las estrategias diseñadas y a los cursos de acción implementados como respuestas contingentes al estado que guardaba la educación superior en el periodo analizado, puede ser interpretada como una primera condición, a efecto de que los resultados de la intervención gubernamental fueran positivos. En este sentido, si consideramos a los tres programas sectoriales aquí analizados como integrantes de un solo paquete transexenal de políticas, esto es, como políticas de Estado y no de gobierno, es posible plantear que el paquete reunía –de entrada– tres de las seis características o aspectos clave que, de acuerdo con Stein *et al.* (2006: 140-145), son capaces de afectar el desarrollo sectorial,⁹ a saber: (a) *estabilidad*, ya que a pesar del cambio en los vientos políticos en el año 2000, hubo capacidad para concetrar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitieron preservar por casi dos décadas tanto los objetivos como ciertas políticas fundamentales, proponiendo en algunos casos cambios graduales a la vez que se consolidaban los logros alcanzados; (b) *adaptabilidad*, ya que las políticas se fueron ajustando y rediseñando en la medida en que los cambios registrados en las condiciones de la educación superior lo exigían, y (c) *coordinación y coherencia*, porque a pesar de los cambios y/o reacomodos sexenales registrados en la titularidad de las dependencias federales encargadas de los distintos subsectores de la educación superior se logró mantener un cierto grado de congruencia en las líneas básicas de actuación al interior de cada subsistema, aunque no en el sistema de educación superior en su conjunto.

Las tres características o aspectos claves restantes que, siguiendo a Stein *et al.* (2006: 145-146), afectan el desarrollo de un sector, en este caso el de la educación superior, remiten a (d) *la calidad de la implementación y de la efectiva aplicación*, que estaría asociada al grado en que las autoridades educativas federales contaron o no con los incentivos y los recursos para desplegar sus capacidades normativas a través de un aparato burocrático técnicamente competente; (e) *la orientación al interés público*, que en nuestro caso se refiere al grado en que las políticas para educación superior promovieron o no el bienestar general en términos de su cobertura, calidad y pertinencia y, por lo tanto, a la medida en que satisficieron el interés general o, por el contrario, intereses privados; y, finalmente (f) *la eficiencia*, que se refiere a la capacidad mostrada por las autoridades sectoriales para asignar sus escasos recursos hacia aquellas acciones que generaran un mayor rendimiento social, evitando derroches o duplicidades.

Desde nuestro punto de vista, estas tres últimas características no pueden calibrarse *a priori* porque tienen que ver con los resultados alcanzados en función del contenido específico de las políticas orientadas a promover los

⁹ Aunque los autores analizan los vínculos que existen entre las instituciones políticas, los procesos de formulación de políticas y los resultados de las políticas públicas en el ámbito económico, también sugieren que estas características pueden emplearse para analizar otros sectores, en este caso, el educativo.

objetivos de cobertura, calidad y pertinencia de la educación superior mexicana. De modo que parafraseando a Churchill,¹⁰ por más estable, adaptable, coordinada y coherente que haya sido la estrategia para reformar la educación superior en México, ocasionalmente debemos examinar los resultados, de ahí que en la siguiente sección exploremos, con base en las evidencias disponibles, algunos de los resultados de estas políticas.

El saldo global de las políticas para educación superior entre 1988 y 2006

El efecto agregado de los distintos cursos de acción derivados de la “teología gubernamental” (Neave, 1990: 5) profesada por las tres últimas administraciones federales modificó, de manera radical, la fisonomía de la educación superior en México. El espectro del cambio abarcó, insistimos, desde las coordenadas axiológicas que legitiman hoy en día a la educación superior como bien público y de utilidad social, hasta las prácticas educativas mediadas por computadora. Esto significa que desde el punto de vista de las tres dimensiones del cambio propuestas por Cerych (1987: 248), el cambio fue de gran profundidad, amplitud y nivel.

Profundidad del cambio

En primer lugar, la *profundidad* del cambio se expresó en que los objetivos explícitamente formulados y perseguidos en los tres programas sectoriales aquí considerados sustituyeron abruptamente el *ethos* axiológico que, de manera implícita y bajo el auspicio del Estado benefactor, había justificado a la educación superior en su tránsito hacia un sistema de masas. Así, a finales de los años ochenta también empezó a cobrar relieve y visibilidad un conjunto de orientaciones básicas que en buena medida reforzaban la idea de que la *organización y coordinación*, tanto institucional como sistémica, eran las condiciones *sine qua non* para avanzar, a su vez, en la *calidad* y la *cobertura* de la educación superior, si bien relegando a un segundo plano su *pertinencia*.

Estas orientaciones, que sirvieron para redefinir la identidad y misión de las IES lo mismo que para fundamentar en ellas nuevas prácticas, pueden enunciarse de manera sucinta en los siguientes binomios, donde la segunda categoría alude a la retórica premodernizadora que había imperado hasta entonces en las IES: academizar *versus* politización, responsabilidad social *versus* autonomía “a ultranza”, eficiencia *versus* burocratismo, meritocracia *versus* igualdad, cofinanciamiento *versus* gratuidad, transparencia *versus* discrecionalidad, rendición de cuentas *versus* patronazgo benevolente, coordinación *versus* aislacionismo, aprendizaje permanente *versus* certificacionismo, empresarialismo *versus* corporativismo, internacionalismo *versus* localismo e innovación *versus* inercia (Brunner, 1987, 2007; Premfors, 1990; Clark, 1983, 2000). Aún con-

¹⁰ However beautiful the strategy, you should occasionally look at the results (<http://www.quotedb.com/quotes/3460>).

siderando que estos principios han admitido distintas concepciones y que, incluso, pueden haber entrado en conflicto entre sí y haber sido objeto de transacciones y ajustes marginales en los diferentes subsistemas, es innegable que de un modo u otro permearon los aspectos fundamentales de las tareas sustantivas de la educación superior, a saber: la transmisión, la generación y la difusión del conocimiento avanzado.

Amplitud del cambio

En consecuencia, la *amplitud* del cambio fue significativa ya que a la luz de las nuevas orientaciones abarcó prácticamente todas las áreas del quehacer de las IES a lo largo del periodo analizado, pero particularmente de las UPE. Así, se registraron serios ajustes en sus normativas y en sus estructuras organizacionales (Rubio *et al.*, 2005: 18, 41), lo mismo que importantes mejoras en sus procesos académico-administrativos, que primero fueron “modernizados” y luego “reconstruidos” incorporando métodos gerenciales (Aguilar, 2004: 186) que, con base en mecanismos como la planeación estratégica y la evaluación, permitieron reorganizar y conducir aparentemente mejor todos los aspectos inherentes a las funciones universitarias (De Vries e Ibarra, 2004: 575, 583; Casanova, 2002: 31), como son los procedimientos para la elaboración presupuestaria y la asignación interna de los recursos, el reclutamiento y la admisión de los alumnos, la redefinición de la oferta educativa, la organización y fomento de la investigación, el fortalecimiento y consolidación de las plantas académicas y la articulación con agentes externos claves.

Fue relevante para el rediseño de la gestión institucional durante esos años el cambio en la racionalidad político-administrativa de la autoridad sectorial que, como ya señalamos, se plasmó en programas. La adopción generalizada de esta práctica federal en las IES se tradujo en que éstas comenzaron a elaborar, a su vez, los programas de desarrollo de mediano y largo plazo que habrían de guiar el quehacer de las administraciones institucionales en turno, específicamente sus Programas Institucionales de Desarrollo (PID) entre 1994 y 2000 y sus Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI) entre 2001 y 2006 (Rubio *et al.*, 2005: 13-14). Esta estrategia se justificó políticamente en términos de facilitar a las IES automonitorear sus desempeños como condición para formular nuevas propuestas de desarrollo institucional, susceptibles de recibir apoyo financiero adicional a través de un amplio menú de opciones¹¹ diseñadas por el gobierno federal para incen-

¹¹ Cfr. el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Programa para la Normalización de la Información Administrativa (PRONAD), el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU) –actualmente denominado Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES)–, el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES), el Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA) y el Fondo de Apoyo Extraordinario para las Universidades Públicas de los Estados.

tivar el avance gradual logrado en la dirección de los objetivos estratégicos;¹² en consecuencia, también se pusieron en marcha procesos encaminados a tratar de verificar empíricamente el grado de eficiencia en el cumplimiento de las metas institucionales, tales como la acreditación de profesores y programas educativos y la certificación de la gestión de los servicios y procesos académico-administrativos.

Así pues, si bien el sistema de educación superior se vio empujado a modificar su comportamiento bajo el principio pragmático del *desempeñismo* (Beverungen *et al.*, 2008: 234-235), existen evidencias que demuestran que los procesos de cambio institucional en las UPE han sido desiguales y de todo tipo: truncados, empantanados y en proceso (Obregón, 2003).

Y lo mismo se aprecia a nivel de los distintos sectores. Así por ejemplo, al estar articulada a la educación básica, la reforma integral de la educación normal durante el periodo analizado inició en 1992 con su “federalización”, es decir, con la devolución tanto del control del gasto educativo de este sector como de las relaciones laborales a los estados, en tanto que la SEP conservó la autoridad sobre los programas de estudio (Vázquez, 1996: 937);¹³ continuó en 1996 con el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (PTFAEN) y a partir de 2002 con el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) (Casillas y López, 2007: 11),¹⁴ en virtud del cual cada institución elaboró, de manera análoga a las UPE, su respectivo Programa de Desarrollo Institucional como condición para modificar la gestión institucional tradicionalmente centralizada y, en consecuencia, incidir en el mejoramiento de la calidad de la educación magisterial (Pérez *et. al.*, 2007: 34). Aún a pesar del férreo control que históricamente ha ejercido sobre las escuelas normales el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que es considerado un obstáculo que resiste cualquier iniciativa modernizante (Street, 1992; citada por Santibáñez, 2008: 420), existe evidencia de que la intervención federal en este sector, reforzada en 2005 con la reubicación administrativa de las escuelas normales en la entonces recién creada Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) dependiente de la SES, tuvo cierto efecto positivo, al menos desde el punto de vista de sus “operadores”, es decir los directores de las escuelas, en la mejora de la gestión institucional (Pérez *et al.*, 2007: 96; Casillas y López, 2007: 242).

Por su parte, Didou (2002: 54-55) sostiene que las repercusiones de las políticas fueron más limitadas en el sector tecnológico federal que en las UPE debido, por un lado, a que su diseño era más adecuado a las peculiaridades

¹² Como bien señala Varela (website), en el sexenio 1982-1988 se realizaron, en el marco del Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) y sobre todo del Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), intentos limitados que buscaban afianzar la planeación por medio de un vínculo obligado entre financiamiento gubernamental y cumplimiento de metas precisas, pero se hacia en la lógica programática y no de objetivos (cursivas nuestras).

¹³ El 18 de mayo de 1992, el SNTE, la SEP y los gobernadores de los estados firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el que se incluían, entre otros aspectos, la obligatoriedad de la educación básica (primaria y secundaria), la renovación de sus contenidos y el mejoramiento en la formación y actualización del profesorado a través de la llamada “Carrera Magisterial”.

¹⁴ Que, a su vez, fue sustituido en 2005 por el Programa Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN).

de éstas últimas y, por otro lado, a la mayor capacidad de resistencia y negociación que tuvieron los actores del subsistema tecnológico federal por estar insertos en la estructura de relaciones de poder del SNTE, en comparación con las UPE. La atonía para emprender cambios profundos en los sectores tecnológico y normal (y de ésta en relación con la educación básica) se explica, como sugirió un estudio encargado por la SEP (Iaies *et al.*, 2006; citado por Santibáñez, 2008: 420), por el poder desmedido que se le ha otorgado al SNTE a lo largo de décadas, lo que constituye un obstáculo para que la SEP gobierne efectivamente el sector educativo, ya que los maestros, a pesar de ser empleados del gobierno, reconocen responder mucho más a la autoridad sindical que a la educativa.

En el caso de las UPE, como vimos, las políticas produjeron cambios en las estructuras formales y legales que sirven de sustento a la legitimidad institucional sin lograr modificar, en muchos casos, las estructuras de dominación que las mantienen subordinadas a los intereses unipersonales y/o de grupo que, como afirma Ibarra (2007: 6), enarbolan la democracia pero no la toleran internamente, de modo tal que al tomar decisiones privilegian su autorreproducción corporativa y sus proyectos políticos generalmente vinculados al sistema de partidos, utilizando discrecionalmente para ello y al amparo de la “autonomía”, los recursos institucionales. La impunidad asociada a este tipo de liderazgos disfuncionales es aún mayor si consideramos que ninguno de los instrumentos federales diseñados bajo la lógica burocrática del *desempeñismo* certificadorio es capaz de captar estas realidades institucionales que condicionan, afectan y distorsionan de manera profunda las maneras en que las IES realizan sus tareas sustantivas.

Es innegable, pues, que las prácticas formales en las UPE se han esmerado por mostrarse en fina sintonía con los dictados sectoriales, pero a la vez, las prácticas informales aunque abrumadoramente más reales del poder interno han enturbiado, como señala Carnoy (1994), las concepciones legítimas respecto de la misión de la universidad, con frecuencia dificultando que se lleve a cabo adecuadamente cualquiera de ellas. Así, en muchos casos las luchas políticas internas han convertido a las IES en *tiranías* muy bien organizadas y férreamente acopladas, en las que se censura y castiga cualquier intento genuinamente académico por restituir a la universidad, con base en el principio fundacional de “la razón”, su característica distintiva como espacio para el debate y la libre discusión de las ideas (Beverungen *et al.*, 2008: 232-233). Cabría recordar al respecto, como bien señala Clark (1983: 160), la sentencia claramente expresada por Lord Eric Ashby en 1974: “La salud de una universidad depende de quiénes la controlan *desde adentro*” [cursivas en el original], y no tanto, agregaríamos nosotros, de quiénes la certifican *desde afuera*.

Nivel del cambio

Cabe señalar, por último, que el rasgo más importante en cuanto al *nivel del cambio* fue la reconfiguración del sistema de educación superior a consecuencia de la expansión y creciente diferenciación de la plataforma institucional

de los servicios universitarios que, no obstante, en los hechos no estuvo acompañada, como bien sugiere Didou (2002: 64), por la necesaria reconceptualización de las misiones, los objetivos y las responsabilidades de cada tipo de institución de educación superior. La recomposición del sistema se orientó, como ya señalamos, por el objetivo transexenal de ampliar la tasa de matrícula (cobertura) con mayor alcance geográfico y equidad, destacando en este proceso la expansión del subsistema integrado por las instituciones de educación superior de sostenimiento privado (IESSP) y, en menor medida, la diferenciación interna de la educación tecnológica.

En efecto, como se observa en el cuadro 1, la matrícula total de educación superior –sin incluir posgrado– pasó de 1 millón 33 mil 261 estudiantes en 1990 a 2 millones 481 mil 654 estudiantes en 2005, lo que significa que la tasa de crecimiento durante el periodo analizado fue del 109.5%, lo que sin duda implicó que las oportunidades de acceso a la educación superior se ampliaron en números absolutos.

Cuadro 1
Matrícula de educación superior por sectores 1990-2005

Año	TSU o Profesional Asociado		Licenciatura						Total
			Universitaria		Tecnológica		Normal		
	Público	Particular	Público	Particular	Público	Particular*	Público	Particular	
1990	(1991) 346		574,721	187,819	151,000	10,388	77,550	31,437	1'033,261
1995	30,000		614,349	274,186	200,610	24,083	118,452	41,584	1'303,264
2000	58,205	2,389	828,779	522,486	313,119	31,984	120,573	80,358	1'957,893
2005	76,256	3,995	913,201	683,539	505,348	157,058	94,051	48,206	2'481,654

* Incluye “Otras instituciones”, como escuelas, institutos, colegios y centros.

Estimaciones hechas con base en: ANUIES, 2001; ANUIES (a); ANUIES (b); Didou, 2002; Márquez, 2004; OCE, 2005; Poder Ejecutivo Federal, 1989; SEP, 2001; Rodríguez-Gómez, 2002; SEP, 2007; SEP; Vargas (1998, 2003).

Pero de lo anterior no se desprende que este proceso haya estado acompañado de una mayor equidad en la distribución geográfica y/o de género de las oportunidades, y menos aún, como bien señala Martínez (2002: 418), que se haya logrado una mayor igualdad en términos de la permanencia, del egreso o de los resultados de aprendizaje, e incluso, en términos de la inserción laboral de los egresados, aspectos todos que, de acuerdo con Márquez (2004: 478), suelen ser considerados como dimensiones de la calidad educativa.

De hecho, una medida de la desigualdad que ha imperado en la distribución de las oportunidades de acceso a la educación superior es la evolución de la tasa bruta de escolarización para el grupo de edad entre 20 y 24 años que, según se aprecia en el siguiente cuadro, apenas logró duplicarse en el lapso de 15 años para lograr atender a uno de cada cuatro jóvenes en edad de cursarla.

Cuadro 2
Tasa bruta de escolarización para el grupo de edad de 20 a 24 años 1990-2005

	Población total (a)	Matrícula de educación superior (b)	Tasa bruta de escolarización (b/a)
1990	8'367,738	1'033,261	12.34
1995	9'295,658	1'303,264	14.02
2000	9'854,065	1'957,893	19.86
2005	10'093,479	2'481,654	24.58

Elaboración propia con base en ANUIES, 2001: 10 (Cuadro 1.1).

Así, una estimación por demás gruesa indicaría que de mantenerse constante este ritmo de absorción, duplicándose cada década y media, y considerando que las proyecciones del Consejo Nacional de Población (2006: 21) sugieren que la población total del grupo quinquenal de 20 a 24 años se mantendrá estable al menos hasta el año 2020 en que empezará a decrecer lentamente (se estima que para 2050 será de 7 millones 48 mil 908 personas), entonces podríamos suponer optimistamente que estaríamos alcanzando una tasa bruta de escolarización cercana al 50 por ciento del grupo de edad hacia el año 2020 y una cobertura casi universal hacia el 2035.

Pero lo anterior se antoja, por demás, poco factible si consideramos que, ante el imperativo gubernamental de balancear dosis adecuadas de cantidad y calidad, la participación de los distintos sectores en la cobertura de educación superior no sólo se modificó durante el periodo analizado, sino que también implicó severos reajustes intersectoriales y esfuerzos financieros sin precedentes. En efecto, según se aprecia en el cuadro 3, la participación de las universidades públicas en la matrícula del nivel, incluyendo tanto a las federales (UNAM, UPN y UAM) como a las estatales, disminuyó significativamente, pasando del 56 al 37% en respuesta, como ya señalamos, a la política gubernamental deliberada de contener su crecimiento como condición para elevar su calidad; y aunque esta disminución se registró en todas las regiones del país, Muñoz *et al.* (2004: 11) demuestran que este fenómeno se manifestó con mayor intensidad en el Distrito Federal y en la región Centro-Occidente.¹⁵ Así pues, y aunque en conjunto la matrícula atendida por este sector registró un crecimiento del 58 por ciento entre 1990 y 2005, el ritmo de crecimiento anual promedio fue por demás lento, apenas del 3.86 por ciento.

¹⁵ De acuerdo con la regionalización de la ANUIES, la región Centro-Occidente está integrada por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Nayarit.

Cuadro 3
Participación porcentual de los sectores en la matrícula
de educación superior 1990-2005

Año	TSU O Profesional Asociado		Licenciatura						Total
			Universitaria		Tecnológica		Normal		
	Público	Particular	Público	Particular	Público	Particular*	Público	Particular	
1990			56	18	15	1	7	3	100
1995	2		47	21	16	2	9	3	100
2000	3		42	27	16	2	6	4	100
2005	3		37	28	20	6	4	2	100

Este escenario propició, en contraste, que la participación del sector privado en la matrícula del nivel aumentara diez puntos a lo largo del periodo analizado, pasando del 18 al 28%, lo que se tradujo en un crecimiento acumulado del 263%, equivalente a un ritmo de crecimiento anual promedio del 17.53%. Para satisfacer esta demanda ascendente, el número de IESSP casi se cuadruplicó en el lapso de quince años, según se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 4
Número de IES por tipo de sostenimiento 1990-2005

Tipo de sostenimiento	1990	1995	2000	2005
Federal	150	167	178	234
Estatal	142	182	184	397
Particular	464	809	1,253	1,739
Autónomo	482	527	685	825
Total	1,238	1,685	2,300	3,195

Fuente: SEP. *Estadística histórica del sistema educativo nacional.*

Aunque la matrícula de las IESSP se concentró en las instituciones que contaban con más de 2,000 alumnos y que pueden razonablemente ser consideradas “universidades” porque muestran un cierto grado de integración académica (Kent y Ramírez, 2002: 130), en el estudio realizado por Muñoz *et al.* (2004: 43) destacan dos fenómenos relevantes a nivel nacional: primero, que el número de IESSP que más creció durante el periodo analizado fue el de las instituciones que atienden a menos de 501 alumnos y que por ello presumiblemente son de reciente creación, y segundo, que las instituciones cuyo alumnado oscilaba entre 1,001 y 2,000 estudiantes fueron las que mostraron mayor capacidad para absorber la creciente demanda.

Considerando, pues, como señalan De Moura y Navarro (2002: 69), que el tamaño, magnitud y particularidades presentadas por la educación superior de sostenimiento privado durante el periodo analizado –en particular la aparición de instituciones no universitarias a veces autodenominadas “Colegios”, “Escuelas” o “Institutos”– ha alcanzado un nivel de desarrollo significativo, este subsistema merecería ser foco de mayor atención, tanto a nivel central como de las entidades federativas, a la hora de formular las políticas públicas para el nivel terciario; Brunner (2006: 2-5) anota, no obstante, que desde una perspectiva internacional los niveles de privatización en México, tanto en lo relativo a la *privatización de la matrícula* como en lo relativo a la *privatización de los recursos* con que se financian las instituciones de educación superior siguen siendo bajos.

Por su parte, hasta fines de los años ochenta el sector de educación superior tecnológica estaba integrado sólo por instituciones de carácter federal (el Instituto Politécnico Nacional, los institutos tecnológicos (IT) –industriales, agropecuarios, forestales y del mar– y el Centro de Educación Tecnológica Industrial), pero en 1990 nació el sistema de institutos tecnológicos descentralizados (ITD), en 1991 se impulsó la creación de las universidades tecnológicas (UT) y en 2002 aparecieron las primeras universidades politécnicas (UP). Aunque el efecto combinado de estas iniciativas permitió que la participación porcentual del sector en la matrícula del nivel creciera diez puntos en los últimos quince años, pasando del 16 al 26% entre 1990 y 2005, el crecimiento acumulado de la matrícula de educación superior tecnológica en el periodo apenas alcanzó el 3.10%, lo que arroja un crecimiento anual promedio del 0.20%.

Desde su surgimiento en 1948, el sistema de institutos tecnológicos ha dependido académica y operativamente de una dirección central y burocratizada (actualmente Dirección General de Educación Superior Tecnológica -DGEST- de la SES-SEP), que lo ha convertido en una red en extremo compleja por su tamaño, por la distribución territorial de sus establecimientos, por su cohesión e identidad corporativa y por las relaciones que establece con el sector productivo (Vargas, 1998). A pesar de que el sector de educación tecnológica¹⁶ ha jugado un papel clave en el desarrollo regional, y específicamente para la conformación de corredores industriales en el centro y en el norte de México,¹⁷ durante el periodo analizado experimentó un crecimiento lento: de 97 planteles existentes en 1990 pasó a 114 en 2005, presentes en los 31 estados de la República. Esta política “de contención” parece haber obedecido, de acuerdo con Martínez (2001: 6), a la enorme capacidad que ha tenido el sector para resistir las tendencias descentralizadoras y salvaguardar

¹⁶ Incluye seis centros federales de investigación especializada, a saber, el Centro Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico (CENIDET), el Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Técnica (CIDET) y cuatro Centros Regionales de Optimización y Desarrollo de Equipo (CRODE) (Rubio et al., 2006: 30).

¹⁷ Carnoy (1994) señala que el sistema de institutos tecnológicos gradúa cientos de ingenieros y técnicos cada año, pero que muchos de ellos no están bien entrenados según los estándares de un país desarrollado porque no están capacitados para solucionar problemas en ambientes altamente innovadores. En este sentido, el autor comenta que muchos de ellos no trabajan nunca como ingenieros, sino que se convierten en administradores o vendedores.

sus ventajas corporativas. De ahí que la estrategia federal para reformar y diversificar la educación superior tecnológica se orientara a diseñar modelos institucionales alternos. Esto significa, como sugiere Rodríguez (2002: 13), que mientras que en las universidades públicas se aplicaron, como ya vimos, programas *ad hoc* para desencadenar reformas institucionales, en los institutos tecnológicos se apostó a una transformación por añadidura y/o por estratificación.

En efecto, en este contexto en 1990 inició la creación del sistema de institutos tecnológicos descentralizados o estatales bajo esquemas distintos a los que operaban en los IT federales, ya que mediante la firma de convenios cuentan con la participación de la Federación, las autoridades estatales y los municipios en que se ubican. Concebidos para atender entre tres y cinco mil estudiantes, en 2005 el subsistema contaba con 107 institutos ubicados en 22 entidades federativas; en ellos se desarrolla preponderantemente la función docente y mantienen, al igual que los IT federales, una relación funcional y técnica con la DGEST-SES-SEP (Martínez, 2001: 6).

Ahora bien, en la interfaz de la educación superior universitaria y tecnológica apareció en 1991, acentuando aún más tanto la diferenciación intersectorial como la estratificación intrasectorial, el sistema de universidades tecnológicas, cuya finalidad ha sido preparar a los cuadros medios “de alto nivel” que, al ser poseedores de un título como técnico superior universitario (TSU) o profesional asociado (PA),¹⁸ merecieran el reconocimiento y la aceptación social por parte de los sectores productivos que nunca habían logrado suscitar las instituciones de educación tecnológica de nivel medio superior. Así, mediante un Convenio de Coordinación suscrito por la SEP y los gobiernos estatales, entre 1991 y 2006 se crearon las 61 universidades tecnológicas que operan actualmente en 26 entidades federativas del país, para quienes la creación en sus territorios de un tipo distinto de institución superior de carácter estatal, aunada a los IT descentralizados, ha significado la posibilidad de definir, por primera vez, una política de educación superior estatal (Ruiz, 2007: 118), lo que sin duda también refuerza la visión de avanzar en la integración y consolidación de los sistemas estatales de educación superior (ANUIES, 2001: 141).

Cabe destacar que originalmente se estableció que la creación de toda universidad tecnológica se sujetaría a los resultados de un estudio previo de factibilidad que definiera tanto su pertinencia como las carreras a ofrecer con apego a las demandas de la región en la que se ubicaría; sin embargo, Silva, (2006; citada por Villa Lever, 2008: 144) sugiere que, en la práctica, la creación de las universidades tecnológicas no siempre ha obedecido a esta estrategia de planeación. Así por ejemplo, al desentrañar la “historia verdadera” sobre el origen de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl (UTNEZA),

¹⁸ Este título corresponde al nivel 5B₂ de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) propuesta por la UNESCO y se distingue por su enfoque profesionalizante. La CINE es un instrumento que permite recabar, presentar y comparar las estadísticas educativas a nivel internacional, definiendo los distintos niveles educativos que, a su vez, determinan la complejidad del contenido de los programas educativos.

Ruiz (2007: 212) concluye que su fundación respondió a una intencionalidad más social y política que propiamente educativa. En efecto, de acuerdo con la autora, su creación obedeció a la solicitud formal hecha por grupos sociales y empresariales originarios del municipio para que las autoridades federales y/o estatales atendieran la apremiante demanda de estudios superiores en la zona oriental del Estado de México, considerada una zona difícil y potencialmente convulsiva debido a su economía de baja escala, altos índices de violencia, intensos flujos migratorios, nivel de vida precario y una población caracterizada por la beligerancia. Aunque los estudios socioeconómicos y de oferta y demanda educativa realizados para responder a esta solicitud recomendaron la creación de una institución universitaria (Martínez, 1994), tanto la SEP como el ejecutivo estatal consideraron que crear una universidad pública de carácter autónomo podría significar un gran riesgo político y social para el estado mexiquense en el futuro, por lo que desde un principio prevaleció el consenso de que la nueva institución no debía tener los mismos principios y características de las universidades tradicionales.

Fue así que con base en el modelo de los institutos universitarios de tecnología de Francia, las UT buscaron ofrecer opciones cortas, pertinentes y polivalentes para ampliar, con equidad y de manera descentralizada, las oportunidades de acceso a la educación superior pública. Sin embargo, en sus primeros quince años de funcionamiento la matrícula de estas instituciones apenas logró captar al 3 por ciento de la matrícula del nivel. Además, si consideramos que la mayoría de las UT se han ubicado en regiones y localidades desfavorecidas o en condiciones de marginación, resulta consistente que el 90 por ciento de su matrícula esté constituida por jóvenes que, comparados con sus padres, acceden por primera vez a la educación superior (CGUT, 2006: 9) pero que, como señala Silva (2006; citada por Villa Lever, 2008: 145), no la eligieron como su primera opción para cursar estudios de nivel terciario porque sus títulos no les representan las mismas ventajas que los que otorgan las universidades tradicionales ni responden a sus expectativas sociales por acceder a los niveles más altos de la educación superior.

En este sentido, todo parece indicar, como señala Ruiz (2007: 118), que las UT fueron diseñadas para facilitar el acceso a la educación superior de jóvenes que por su situación de insuficiencia educativa y baja condición social y económica no fueron favorecidos para ingresar a la universidad tradicional. Pero para tratar de remediar esta situación, el sistema de UT considera actualmente reformarse para ofrecer en el futuro un nuevo nivel educativo, equivalente a la licenciatura, lo que en el fondo podría expresar simplemente que las autoridades sectoriales buscan atraer a un mayor número de jóvenes en aras de cumplir las metas sexenales con respecto a la cobertura (Flores-Crespo, 2009); pero en todo caso esta medida no sólo anularía las ventajas comparativas atribuidas de inicio a las UT en términos del costo por estudiante graduado en comparación con los egresados universitarios (Márquez, 2004:

484),¹⁹ sino que también minaría la idea misma de la necesaria formación de técnicos superiores universitarios (De la Garza, 2003) e indicaría que en lugar de tratar de integrarse de manera inmediata a la estructura productiva de sus regiones para contribuir a resolver la problemática socioeconómica que las afecta, los estudiantes tienen la expectativa de proseguir estudios de licenciatura, ingeniería o especialización en las propias UT o en otras instituciones educativas públicas o particulares.²⁰

Y esto último es precisamente lo que ha ocurrido, al punto que de acuerdo con De la Garza (2003), generó un problema político que se resolvió en 2002²¹ mediante la creación de las universidades politécnicas (UP), también como organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales, aunque en este caso y a diferencia de las UT, los recursos presupuestales provenían mayoritariamente de los gobiernos estatales. En efecto, el autor señala que a las primeras generaciones de TSU se les ofreció, en su momento, la posibilidad de que cursando un año adicional recibieran el título de licenciatura. Y las opciones consideradas para ello fueron dos: primera, que las propias UT desarrollaran el plan de estudios y ofrecieran el año faltante, pero eso implicaría incurrir en gastos de inversión para insumos, laboratorios y talleres lo que, a su vez, vendría a duplicar la capacidad existente ya instalada en los IT federales; segunda, negociar con los IT federales la revalidación completa del plan de estudios del TSU a fin de que los egresados ingresaran automáticamente al tercer año de licenciatura en alguna de las carreras que ahí se ofrecían, cuestión que el subsistema federal consideró inaceptable pero, en cambio, convino en realizar revalidaciones parciales con base en los resultados obtenidos por los solicitantes en un examen de ubicación.²²

Así pues, las 15 UP creadas entre 2002 y 2005 en 12 estados de la República vinieron a rescatar a los TSU que estaban condenados al inmovilismo educativo o a la repetición parcial para poder acceder a un título de mayor prestigio en el mercado laboral y por ello surgieron, como señala De la Garza (2003), estrechamente vinculadas al modelo de las universidades tecnológicas, de suerte que la CGUR jugó un papel importante en su desarrollo en tanto se creaba la actual Coordinación de Universidades Politécnicas (CUP) de la SES. Curricularmente las UP están diseñadas en tres ciclos de formación: uno que otorga el grado de técnico superior universitario en dos años intensivos; otro que da la licenciatura (ingenierías) en un año más, y el último, que otorga la especialidad tecnológica (posgrado) cursando un cuarto año. Si bien el autor plantea que este modelo rompe con la formación tradicional

¹⁹ De acuerdo con Márquez (2004: 491), los costos por alumno en estas instituciones son semejantes al de las que ofrecen carreras de cuatro años, pero la menor duración de los estudios concede una ventaja comparativa al reducir a la mitad el costo por estudiante graduado.

²⁰ El estudio intitulado Estrategia para Mejorar la Calidad de la Educación Superior en México, mejor conocido como Informe Coombs (1991: 66), propició la creación de las Universidades Tecnológicas al recomendar al gobierno federal y a los gobiernos estatales que consideraran la posibilidad de incrementar la diversidad en el sistema de educación superior creando una variedad de programas de corta duración que pudieran conducir en forma directa hacia empleos atractivos (cursivas nuestras).

²¹ El autor señala que la Universidad Politécnica de San Luis Potosí, situada en la capital del estado, inició sus actividades en 2001 a partir de una iniciativa de la Secretaría de Educación estatal.

²² En 2002 se estimaba que había aproximadamente 1,800 técnicos superiores que se encontraban cursando alguna de las licenciaturas en los institutos tecnológicos del subsistema y que éstos habían obtenido en promedio una revalidación de sólo el 60% de los estudios previos (De la Garza, 2003).

de los ingenieros en el país, también sugiere estar atentos en el futuro para saber si la formación recibida en ellas será o no equiparable a la formación de los egresados de los subsistemas tradicionales, tanto tecnológico como universitario. Sin duda, el proceso de creación de las UP ilustra claramente, como bien sugieren De Vries y Alvarez (2005), que los desafíos emergentes en el campo de la educación superior rebasan permanentemente a las políticas existentes.

Finalmente, el sistema de universidades interculturales (UI) está integrado por seis instituciones creadas entre 2003 y 2006 en regiones con alta densidad de población indígena de los estados de Guerrero, México, Chiapas, Puebla, Tabasco y Quintana Roo. Aunque son organismos descentralizados de los gobiernos de los estados, dependen de la Dirección de Educación Media Superior y Superior de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) de la SEP, instancia creada en enero de 2001.

El proyecto de creación de este nuevo tipo institucional, que desde nuestro punto de vista es el que encarna más nítidamente el objetivo de pertinencia, se gestó a partir de peticiones de diferentes grupos y organizaciones vinculados a las comunidades indígenas que, en diferentes momentos, hicieron llegar propuestas a las autoridades educativas federales para crear una universidad cercana geográfica y culturalmente a sus pueblos, ya que las IES existentes no ofrecían condiciones propicias para incorporar a sus jóvenes en un contexto pertinente a su cultura. De allí la necesidad de crear una nueva institución educativa con enfoque intercultural, lo que supone una interacción creativa y enriquecedora entre diferentes culturas y proyecta una nueva forma de integración de los jóvenes indígenas a los estudios superiores (<http://eib.sep.gob.mx/>). Las UI ofrecen estudios de profesional asociado, licenciatura, especialización, maestría y doctorado a través de programas formativos poco convencionales, como son Lengua y Cultura, Desarrollo Sustentable, Turismo Alternativo, Comunicación Intercultural y Medicina Tradicional, que sin duda resultan pertinentes para el desarrollo regional y estatal pero sobre todo para promover la valoración y revitalización de las lenguas y culturas originarias (http://www.ses.sep.gob.mx/wb/ses/universidades_interculturales).

La creciente diferenciación de la base institucional que emergió tras tres sexenios de políticas orientadas a ampliar la cobertura puede generar, empero, una idea equivocada de creciente diversidad. Por el contrario, varios autores (Didou, 2002; Levy, 2002; Vargas, 2003) han destacado que en la “variación” de la oferta institucional ha predominado, en realidad, el isomorfismo, esto es, una tendencia a la “replicación institucional” tanto de parte de las nuevas instituciones como de aquellas menos consolidadas, sean públicas o privadas, que tratan de asemejarse cada vez a las situadas en la cúspide de las preferencias de la demanda.

Esta tendencia mimética se ha visto reforzada, paradójicamente, por el efecto que han tenido las propias políticas orientadas a mejorar la calidad sobre las políticas orientadas a ampliar la cobertura por la vía de la “diversificación”, ya que al adoptar para ello un marco estándar de gestión de la calidad han provocado la creciente homogenización de los modelos educativos,

tanto al interior de un mismo sector como intersectorialmente. Así por ejemplo, la gestión de la calidad en el sector de la educación superior tecnológica comparte, con independencia del tipo de institución de que se trate (IT o ITD), ciertos elementos comunes como son ofrecer carreras de licenciatura con menos créditos, salidas laterales para el TSU, reducción de experiencias presenciales en el aula a cambio de mayor experiencia en la empresa y la formación por competencias, enfoque éste último que por cierto, como bien señala De Ibarrola (2008: 2), se enseñorea en todos los niveles del sistema escolar mexicano, desde el preescolar hasta la licenciatura e, incluso, el posgrado.

En este punto habría que hacer un alto para señalar que las políticas orientadas a ampliar la cobertura no se limitaron, en especial durante el último sexenio del periodo analizado (2000-2006), a expandir la base institucional, sino que fueron reforzadas con políticas orientadas a incrementar la “equidad”, es decir, las posibilidades de acceso, permanencia y terminación de estudios para jóvenes de escasos recursos que cursaran programas de TSU y licenciatura “de buena calidad” en IES públicas. Esto significa, en otras palabras, que se combinaron políticas de expansión basadas en la oferta con políticas de subvención de la demanda mediante programas de transferencia de efectivo, particularmente a través del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores (PRONABES), creado en 2001 por iniciativa del gobierno federal en coordinación y concurrencia financiera con los gobiernos de los estados y las IES públicas.

El objetivo fundamental del PRONABES, que registró 409 mil 456 becarios²³ y ejerció poco más de cinco mil millones de pesos entre 2001 y 2007, ha sido contribuir a disminuir la desigualdad educativa que se genera y/o profundiza por el abandono escolar debido a factores como la desigual cobertura entre las entidades federativas, la situación socioeconómica familiar adversa, la formación escolar de los padres, el origen étnico, el género y la localidad de residencia familiar; al facilitar que un número creciente de jóvenes culminen oportunamente su formación escolar hasta la universidad, el PRONABES también contribuye a mejorar sus expectativas de ingresos futuros, jugando así un papel importante como factor de movilidad social (Solís s/t).

Pese a que el gobierno federal también ha intentado utilizar al PRONABES como un instrumento para reorientar las preferencias de la demanda hacia carreras consideradas de interés para el país, los estudiantes continúan eligiendo carreras de alta demanda al igual que los estudios de licenciatura por sobre los programas más cortos de TSU; ello se explica en función del prestigio particular de la profesión y la percepción que tiene cada estudiante sobre

²³ Los requisitos de elegibilidad para solicitar una beca, cuyo monto mensual promedio ha sido de 900 pesos, son los siguientes: a) ser mexicano, b) haber concluido los estudios del nivel medio superior, c) haber sido aceptado en una IES pública para iniciar estudios de TSU o licenciatura, d) no contar con título previo de licenciatura, e) provenir de familias cuyo ingreso familiar sea igual o menor a 3 smm según la zona geográfica en la que se encuentre la entidad, y f) no contar con algún beneficio equivalente de tipo económico o en especie otorgado para su educación por organismos públicos o privados al momento de solicitar la beca. Para los estudiantes que ya se encuentran realizando estudios en programas de TSU o LIC en alguna institución pública del país se requiere, además de los requisitos señalados con anterioridad, que hayan cursado y aprobado la totalidad de las materias (asignaturas, módulos o créditos) que correspondan al plan de estudios del o de los ciclos (años) anteriores previos a la solicitud de beca y haber alcanzado un promedio mínimo de calificaciones de 8.0 o su equivalente en una escala de 0 a 10.

sus posibilidades de incorporarse rápidamente al mercado laboral. Asimismo, y de acuerdo con las evaluaciones externas que anualmente se practican al programa, aún se desconocen las razones, académicas o extracurriculares, por las que algunos becarios desertan de la educación superior aún a pesar de contar con el apoyo financiero del programa (Bracho y Del Río, 2006: 20, 69, 87). Habría que señalar, finalmente, que en 2007 la SEP y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) firmaron un acuerdo mediante el cual articularon sus esfuerzos a favor de los jóvenes en situación de pobreza, ya que los beneficiarios del Programa Oportunidades con bachillerato terminado podrán continuar sus estudios en el nivel superior recibiendo el apoyo del PRONABES.

Consideraciones finales

Amanera de conclusión destacaríamos que en el periodo comprendido entre 1988 y 2006 se aplicaron dos clases de políticas para la educación superior. La primera englobó, como vimos, un conjunto de políticas relacionadas con la expansión y el crecimiento de la matrícula que, como señalamos más arriba, reunía tres de las seis características que pueden afectar, en este caso favorablemente, el desarrollo sectorial: *estabilidad, adaptabilidad y coherencia* (Stein et al., 2006: 140-145).

El segundo tipo de políticas incluyó, por su parte, un conjunto de políticas básicas para mejorar la calidad y la eficiencia (organización y coordinación) en las IES que, a la postre, resultaron excesivamente rígidas y fueron incapaces de generar los cambios fundamentales que requieren las instituciones, de ahí que consideremos que los tres aspectos claves restantes que, siguiendo a Stein et. al. (2006: 145-146), afectaron desfavorablemente el desarrollo de la educación superior, debieran ser objeto de examen por parte de la autoridad sectorial.

Es el caso de *la calidad de la implementación y de la efectiva aplicación* de las políticas, ya que pese al juicio de un alto ex funcionario federal para quien la implementación de las políticas del segundo tipo puede considerarse exitosa, particularmente en el sector de las UPE porque “en conjunto, y como resultado de un notable esfuerzo hecho [...] el sistema de universidades públicas posee los mejores indicadores de calidad en comparación con cualquier otro grupo” (Rubio et. al., 2005: 77), la “mejoría” de este subsistema es atribuible, en última instancia, al afán de la autoridad sectorial para gestionar al sistema en la competencia (Salvador, 2005: 322), lo que requirió, paradójicamente, transformar a la otra benigna burocracia educativa federal en una burocracia pesada y agresiva que logró su cometido de impulsar a las IES a modernizarse utilizando básicamente tres vías, a saber, la expansión de los reglamentos, la estratificación y la expansión jurisdiccional (Clark, 1983: 212-218), lo que sin duda vino a incrementar y a reforzar la influencia coordinadora de la burocracia.

Lo anterior significa, entonces, que *la orientación* de las políticas no obedeció, estrictamente hablando, *al interés público*, sino al interés autorreproductivo de la propia burocracia federal que en su afán por planear, monitorear

e imponer cierta consistencia a las acciones de instituciones y sectores del sistema multiplicó exponencialmente el número y complejidad de sus reglas e instrumentos, dando pie a la idea de “la universidad de papel” (Porter, 2003: 44), en cuya deconstrucción se aprecia, al decir de Ibarra (2007b: 24), un paradigma de control que condujo, desde el centro y el vértice (es decir, desde la SES), a las instituciones y comunidades por los oscuros senderos del cumplimiento escrupuloso de la norma sin permitir que las cosas se hicieran de otra manera.

Lo anterior conduce a cuestionar, finalmente, *la eficiencia* mostrada por las autoridades sectoriales para asignar sus escasos recursos hacia aquellas acciones que generaran un mayor rendimiento social, evitando derroches o duplicidades, ya que para emprender la reorganización del sistema, sujeto por igual a mayores controles formales y a los efectos de las políticas orientadas a expandir la matrícula, la burocracia sectorial experimentó, a su vez, un proceso de estratificación interna que en el periodo analizado se tradujo, como vimos, en la creación de tres nuevas “unidades administrativas” al interior de la SES, a saber: la CGUT, la CUP y la DGESPE, expandiendo así su ámbito de competencia y, en consecuencia, su alcance jurisdiccional. Pero en lugar de favorecer la integración y articulación de un verdadero “sistema” de educación superior, esta circunstancia lo “balcanizó” (De Vries y Álvarez, 2005; Stein, 2006: 145), toda vez que fragmentó aún más a los sectores tecnológico y universitario, dificultando su coordinación y fomentando la hostilidad y resistencia a las acciones intersectoriales e interinstitucionales.

La expansión jurisdiccional de la SES también se reflejó en la autoridad que mantiene, a través de la Dirección de Institutos Tecnológicos Descentralizados de la DGEST sobre este subsistema, así como mediante la participación de dos representantes del gobierno federal, designados por el titular de la SEP, en el máximo órgano de gobierno de cada Instituto. Asimismo, y después de casi dos décadas de intentos fallidos, a partir de 1997 la entonces SESIC procedió a reactivar las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) en las que participan, entre otros, “miembros de dependencias y organismos relevantes (representante de la SEP en el estado)” a fin de lograr un desarrollo más coordinado, pertinente y racional de la educación superior en las entidades federativas (SEP, 1997: 3-4). Por intermediación de estas estructuras, en los últimos años la mayoría de las entidades federativas han pactado la creación de nuevas instituciones y opciones formativas, diseñado sus planes estatales de ciencia y tecnología, participado en la operación del PRONABES e incidido en el otorgamiento del RVOE a programas educativos que ofrecen las IES particulares (SEP, 2006: 174-176).

Tanto el caso de los ITD como el de las COEPES ilustran bien el hecho, señalado más arriba, del mayor grado de adaptabilidad que muestran las políticas relacionadas con la expansión y el crecimiento de la matrícula, ya que con su creación y reactivación, respectivamente, se modificaron parcialmente ciertas características particulares de la provisión de educación, como fueron la superposición de mecanismos de financiamiento y ámbitos de autoridad, sin necesidad de realinear el conjunto de la política (Stein, 2002: 241-242).

Habría que añadir, finalmente, que a la coordinación político-burocrática ejercida desde la SES se sumó, en 2002 en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,²⁴ un mayor control financiero y la obligación de rendir cuentas a la sociedad por parte de los así llamados “órganos constitucionales autónomos”, entre los que se encuentran las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía. Entre los mecanismos contemplados para transparentar su función ante la ciudadanía, tanto en términos de su gestión como del uso que dan a los recursos que reciben, están las revisiones o auditorías a sus ejercicios presupuestales realizadas por las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, para cumplimentar esta obligación las instituciones han ido integrando paulatinamente su información (financiera, académico-administrativa, institucional, jurídica y de acceso a la información) en sus portales, si bien no todas las páginas electrónicas cuentan con la facilidad de acceso y la calidad de información requerida, ni todas las instituciones han desarrollado este canal (Pavón, 2009: 4; aregional.com, 2009: 5).

Referencias

- Aguilar, Luis F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar, Luis F. (2004). “Las políticas públicas recientes: una mirada”, en *Soberanía y desarrollo regional. El México que queremos*, México, UNAM/Gobierno del Estado de Tlaxcala.
- ANUIESA (s.f.) Anuario Estadístico 2002. *Población escolar de licenciatura. Resúmenes y series históricas* <http://www.anuies.mx/servicios/e_educacion/docs/aelrsho2.PDF> [Consulta: mayo 2009].
- ANUIESB (s.f.) Anuarios Estadísticos. “General. Matrícula 2005-2006” http://www.anuies.mx/servicios/e_educacion/index2.php, [Consulta: mayo 2009].
- ANUIES (1984). “Palabras y declaratoria de inauguración por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Revista de la Educación Superior*, Vol. XIII (1), núm. 49, México, ANUIES, http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/index2.php?clave=publicaciones/, [Consulta: feb. 2009].
- ANUIES (2001). *La educación superior en el siglo xxi. Líneas estratégicas de desarrollo*, México, ANUIES.
- aregional.com (2009). *Índice de Transparencia y Acceso a la Información de las Universidades Públicas (ITAIUP)*. Resumen Ejecutivo, México, aregional.com.
- Barba Solano, Carlos (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Santiago de Chile, CEPAL/Naciones Unidas.
- Beverungen, Armin, Stephen Dunne and Bent M. Sørensen (2008). “University, Failed”, en *Ephemera. Theory & Politics in Organization*, Vol. 8, núm. 3. <<http://www.ephemeraweb.org/journal/8-3/8-3editorial.pdf>> [Consulta: feb. 2009].
- Bracho, Teresa y José Manuel del Río Zolezzi (2006). *Evaluación del Programa Nacional de Becas y Financiamiento PRONABES 2005-2006*, México, CIDE / ANUIES
- Brunner, José Joaquín (1987). *Universidad y sociedad en América Latina*, México, UAM-A/ SEP.
- Brunner, José Joaquín (2006). “Sistema privatizado y mercados universitarios: competencia reputacional y sus efectos” <<http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/ESPv%026Mer.pdf>> [Consulta: jun. 2009].

²⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

- Brunner, José Joaquín (2007). "Introducción a la segunda edición", en *Universidad y sociedad en América Latina*, México, uv. <http://www.uv.mx/iie/bdie/Brunner/brunner_universidad_sociedad.pdf> [Consulta: sept. 2008].
- Carnoy, Martin (1994). "El gobierno de la universidad y el desarrollo en México", en *Perfiles Educativos*, núm. 64, México, UNAM. <<http://www.cesu.unam.mx/iresie/revistas/perfiles/perfiles-ant/indices/Frm64.htm>> [Consulta: marzo 2009].
- Casanova Cardiel, Hugo (2002). "La universidad hoy: idea y tendencias de cambio", en *Universidad: política y cambio institucional*, H. Muñoz (coord.), México, UNAM/Miguel Angel Porrúa.
- Casillas Alvarado, Miguel y Romualdo López Zárate (Coords.) (2007). *Evaluación externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) 2005*, México, uv.
- Cerych, Ladislav (1987). "The policy perspective", en *Perspectives on Higher Education: eight disciplinary and comparative views*, B. Clark (comp.), Berkeley, University of California Press.
- Clark, Burton R. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, uam-A/Nueva Imagen/Universidad Futura.
- Clark, Burton R. (2000). *Creando universidades innovadoras. Estrategias organizacionales para la transformación*, México, UNAM/Miguel Angel Porrúa.
- CEPAL (2008). *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago de Chile, CEPAL/Naciones Unidas.
- CGEIB-SEP. (s.f.) <<http://eib.sep.gob.mx>> Proyectos>Direcciones> Dirección de Educación Media Superior y Superior> Proyecto Universidad Intercultural [Consulta: jun. 2009].
- CGUT-SEP (2006). *15 años. 1991-2006. Universidades Tecnológicas. Impulsando el desarrollo de México*, México, Banco de México.
- CONAPO (2006). *Proyecciones de la población de México 2005-2050*, México, CONAPO.
- Coombs, Phillip H. (Coord.) (1991). *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México*, México, SEP/FCE.
- De Ibarrola, María (2008). "Formación escolar por competencias", en *Ide@S CONCYTEG*, Año. 3, núm. 39, Guanajuato, Gobierno del Estado / Consejo de Ciencia y Tecnología. <http://octi.guanajuato.gob.mx/octigo/formularios/ideasConcyteg/Archivos/39012008_NOTA_EDITORIAL.pdf> [Consulta: jun. 2009].
- De la Garza Vizcaya, Eduardo L. (2003). "Las universidades polítécnicas. Un nuevo modelo en el sistema de educación superior en México", en *Revista de la Educación Superior*, Vol. xxxii, núm. 126, México, ANUIES. <http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/126/02.html#d> [Consulta: sept. 2009].
- De Moura Castro, Claudio y Juan Carlos Navarro (2002). "¿Puede la mano invisible del mercado reparar la educación superior privada?", en *Educación superior privada*, P. Altbach (Coord.), México, UNAM/Miguel Angel Porrúa.
- De Vries, Wietse y Eduardo Ibarra Colado (2004). "La gestión de la universidad. Interrogantes y problemas en busca de respuestas", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol ix, núm. 22, México, COMIE.
- De Vries, Wietse y Germán Álvarez Mendiola (2005). "Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana", en *Revista de la Educación Superior*, Vol. xxxiv, núm. 134, México, ANUIES. <http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/index2.php?clave=publicaciones/revsup/> [Consulta: jul. 2009].
- Didou Aupetit, Sylvie (2002). "Las políticas de educación superior en los institutos tecnológicos federales: una reforma inconclusa", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 7, núm. 14, México, COMIE.
- Elizondo Alarcón, Jorge y Daniel Reséndiz Núñez (2006). "Cultura, educación, ciencia y tecnología", en *Méjico 2030. Nuevo siglo, nuevo país*, J. A. Millán y A. A. Concheiro (Coords.), México, FCE.

- Flores-Crespo, Pedro (2009). "Las universidades tecnológicas. Un caso de lecciones olvidadas", *Suplemento Universitario Campus Milenio* 306, México, Grupo Editorial Milenio <<http://www.campusmilenio.com.mx/306/opinion/caso.php>> [Consulta: marzo 2009].
- Ibarra Colado, Eduardo (2007). "Exigencias y desafíos de la organización y gestión de la universidad: debatiendo presentes... imaginando futuros" <<http://www.desinuam.org/biblio/admin/downloads/documentos/G028-20707.pdf>> [Consulta: ene. 2009].
- Kent, Rollin y Rosalba Ramírez (2002). "La educación superior privada en México: crecimiento y diferenciación", en *Educación superior privada*, P. Altbach (Coord.), México, UNAM/Miguel Angel Porrúa.
- Levy, Daniel (2002). "Cuando la educación superior privada no brinda diversidad organizacional", en *Educación superior privada*, P. Altbach (Coord.), México, UNAM/Miguel Angel Porrúa.
- Márquez Jiménez, Alejandro (2004). "Calidad de la educación superior en México", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 9, núm. 21, México, COMIE.
- Martínez Cranss, Patricia (1994) "La vinculación: función sustantiva en las nuevas instituciones de educación superior del Estado de México", en *Perfiles Educativos*, núm. 65, México, UNAM. <<http://www.cesu.unam.mx/iresie/revistas/perfiles/perfiles-ant/indices/Frm65.htm>> [Consulta: feb. 2009].
- Martínez Rizo, Felipe (2001). "Federalización y subsistemas estatales de educación superior. Las políticas educativas mexicanas en los años noventa", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 6, núm. 13, México, COMIE. <http://www.comie.org.mx/v1/revista/visualizador.php?articulo=ART00321&criterio=http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v06/no13/pdf/rmiev06n13scBo2no2es.pdf>, [Consulta: mar. 2009].
- Martínez Rizo, Felipe (2002). "Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la escolaridad en México, 1970-2000", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 7, núm. 16, México, COMIE.
- Muñoz Izquierdo, Carlos, María de los Ángeles Núñez Gornés y Yengny Marisol Silva Laya (2004). *Desarrollo y heterogeneidad de las instituciones mexicanas de educación superior de sostenimiento privado*, México, Universidad Iberoamericana.
- Neave, Guy (1990). "La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa Occidental 1986-1988", en *Universidad Futura*, Vol. 2, núm. 5, México, UAM-A.
- OCE (2005). *Plataforma Educativa 2006. Cuaderno de Trabajo: VII. Educación Superior*. México, Observatorio Ciudadano de la Educación. http://www.observatorio.org/plataforma2006/7_Educacion%20superior.pdf [Consulta: jul. 2009].
- Obregón Barbosa, Elizabeth (2003). "Los actores y las reformas en el contexto de la educación superior tecnológica", en *Revista de la Educación Superior* Vol. XXXII, núm. 126, México, ANUIES <http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/126/02.html#d> [Consulta: sept. 2009].
- Pavón Tadeo, Mayra Fernanda (2009). "Transparentar y rendir cuentas: asignaturas pendientes", *U2000 Crónica de la Educación Superior*, Año XX, núm. 633, 30 de marzo de 2009, Sección Reportaje, p. 4. México.
- Pérez Franco, Lilia, María Dolores Moreno Islas y Alejandra Alvarado Hernández (2007). "Un balance del diseño e implementación formal del Programa de Mejoramiento Institucional de las Normales (PROMIN), a través de las Reglas de Operación de los años 2002, 2003, 2004", en *Evaluación externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) 2005*, M. A. Casillas y R. López (Coords.). México: IIE-Universidad Veracruzana.
- Poder Ejecutivo Federal (1989). *Programa para la Modernización Educativa (PDE) 1989-1994*, México, Poder Ejecutivo Federal.
- Poder Ejecutivo Federal (1996). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, SEP.
- Porter, Luis (2003). *La universidad de papel. Ensayos sobre la educación superior en México*, México, UNAM.

- Premfors, Rune I. T. (1990). "Conflicto de valores y políticas de educación superior", en *La revolución inconclusa. Las universidades y el Estado en la década de los ochenta*, K. E. Kovacs (comp.), México, Nueva Imagen.
- Rodríguez-Gómez, Roberto (2002). "La educación superior en México", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol vii, núm. 14, México, COMIE.
- Rubio Oca, Julio (Coord.) (2006). *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: un balance*, México, SEP/FCE.
- Rubio Oca, Julio, Ma. del Carmen Silva Espinosa y David Torres Mejía (2005). *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas 1994-2003*. México, ANUIES. <http://www.anuies.mx/e_proyectos/pdf/LibAccionesdetransformacion1_05.pdf> [Consulta: ene. 2009].
- Ruiz Larraguivel, Estela (2007). "Sustentos de una política de reforma en la educación superior: El caso de las universidades tecnológicas", en *Revista de la Educación Superior*, Vol. xxxvi, núm. 144, México, ANUIES.
- Salvador García, M. Silvia (2005). "Nuevo institucionalismo y gestión pública", en *Políticas públicas: cambio social e institucional*, J. Mendoza P., (coord.). México, UAM-I.
- Santibáñez, Lucrecia (2008). "Reforma educativa: el papel del SNTE". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 13, núm. 37, México, COMIE.
- SEP. *Estadística histórica del sistema educativo nacional*. <<http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/NACIONAL/index.htm>> [Consulta: mayo 2009].
- SEP (1997). "Procedimientos para la conciliación de oferta y demanda de educación superior en las entidades de la Federación (Propuesta de refuerzos de la misión de las COEPES)". <<http://www.congresojal.gob.mx/Servicios/BibVirtual/busquedasleyes/archivos/Procedimientosparalaconciliaciondeofertaydemandadeeducacionsuperiorenlasentidadesdelafederacionpropuestaderefuerzosdelamisiondelascoepes.pdf>> [Consulta: jul. 2009].
- SEP (2001). *Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006*, México, SEP.
- SEP (2006). *OECD Thematic Review of Tertiary Education. Country Background Report for Mexico*, México, SEP.
- SEP (2007). *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras. Ciclo Escolar 2005-2006*, México, Dirección General de Planeación y Programación-SEP.
- Solís Rosales, Ricardo (s/f). "Las becas PRONABES y la desigualdad educativa". *ABC Universidades.com Centro de Información y Análisis de la Educación*, S.C. <http://www.abcuuniversidades.com/Tema/4/Las_becas_pronabes_y_la_desigualdad_educativa.html> [Consulta: mayo 2009].
- SPP (1985). "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988", *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Vol. 4, México, SPP/FCE.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (Coordinadores) (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, México, BID / Harvard University/Editorial Planeta.
- Varela Petito, Gonzalo (s/f). "La política de la educación superior en la década de los 90: grandes esperanzas e ilusiones perdidas", *Políticas públicas y educación superior*, A. Mungaray L. y G. Valenti N. (coords.), México, ANUIES. <http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/libros/lib5/ooo.htm> [Consulta: enero 2009].
- Vargas Leyva, Ruth (1998). *Reestructuración industrial, educación tecnológica y formación de ingenieros*, México, ANUIES <http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/libros/lib26/o.htm> [Consulta: mayo 2009].
- Vargas Leyva, Ruth (2003). "Análisis temático. La educación superior tecnológica", en *Revista de la Educación Superior*, Vol. xxxii, núm. 126, México, ANUIES. <http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/126/02.html> [Consulta: mayo 2009].
- Vázquez, Josefina Zoraida (1996). "La modernización educativa (1988-1994)", en *Historia Mexicana*, Vol. xlvi, México, El Colegio de México. <http://historiamexicana.colmex.mx/pdf/13/art_13_1866_15973.pdf> [Consulta: enero 2009].
- Villa Lever, Lorenza (2008). "La calidad educativa de las Universidades Tecnológicas. Su relevancia, su proceso de formación y sus resultados", en *Revista de la Educación Superior*, Vol. xxxvii, núm. 145, México, ANUIES.