



Revista de la Educación Superior 46(182) (2017) 27–44

Artículo

Las reformas en la educación superior pública en México: rupturas y continuidades

Public higher education reforms in Mexico: Continuities and ruptures

Carlos Iván Moreno Arellano

Departamento de Políticas Públicas, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México

Recibido el 13 de octubre de 2016; aceptado el 9 de marzo de 2017

Disponible en Internet el 4 de mayo de 2017

Resumen

En México, el Estado emprendió una profunda reforma a su sistema de educación superior con el objetivo de enfrentar los desafíos de la masificación. En gran medida estos cambios fueron impulsados *desde arriba* y se apoyaron en el enfoque gerencial. Las reformas, entre otros objetivos, pretendían ampliar las capacidades de las universidades para absorber la demanda, fortalecer las funciones sustantivas de la universidad y aliviar las presiones financieras. Sin embargo, la selección parcial y sesgada de los instrumentos de la Nueva Gestión Pública (NGP) creó tensiones que obstaculizaron la profundización del proceso de modernización.

© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Palabras clave: Reforma; Nueva gestión pública; Educación superior; Políticas educativas; México

Abstract

In Mexico, the State embarked on major changes within its higher education system in order to meet the challenges of massification. To a large extent, the reforms were driven in a top-down vision inspired by the model of New Public Management. The reforms implemented sought to empower and strengthen the autonomy of public universities in order to absorb growing demand for university spots, strengthen the main university functions and reduce financial pressures. However, the partial and distorted use of the new policies instead created tensions that have stymied the modernization process.

© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Keywords: Reform; New public management; Higher education; Education policy; Mexico

Correo electrónico: carlosivan.moreno@gmail.com

<http://dx.doi.org/10.1016/j.resu.2017.03.001>

0185-2760/© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Introducción

El sistema de educación superior en México, en líneas generales, ha continuado con su proceso de desarrollo y de expansión: la matrícula crece en forma sostenida, se estiman 3.5 millones de estudiantes en el ciclo 2016-2017; las instituciones públicas se han afirmado como el componente central de la oferta de servicios (72.6% de la matrícula); la oferta educativa se ha fortalecido y diversificado con los programas del área de formación tecnológica y la expansión de los posgrados; la gran mayoría de los programas educativos han sido sometidos a los procesos de evaluación y de acreditación. Otras cifras, como el 32.3% de cobertura durante el ciclo 2016-2017, reflejan el tipo de rezagos que aún afectan al sistema de educación superior.¹

Estas tendencias se apoyan en las bases institucionales creadas por las políticas de modernización e instrumentadas a partir de la década de 1990. El gobierno y otros actores, motivados por atender los efectos del crecimiento desordenado de la matrícula, la contención de las presiones sobre el gasto público y la mejora de la calidad educativa, desplegaron una serie de iniciativas para asentar el desarrollo de la educación superior sobre nuevas bases institucionales. En este marco, el gobierno buscó ejercer un papel más activo en la conducción de la educación superior pública.

La recuperación de la dirección estratégica del sector era un desafío mayor. Según Kent (2005: 194), el gobierno carecía de los medios y de la experiencia para liderar el proceso de definición de la agenda y el diseño de las políticas públicas para el sector, una situación que era resultado del histórico retraimiento del gobierno y del interés de las universidades que preferían un gobierno alejado de los asuntos académicos. Así, para Muñoz (2006: 79), el giro de los años noventa significó el «paso de una actitud de negociación pasiva con políticas de subsidio benignas a una actitud de negociación activa con políticas de intervención a través de instrumentos de evaluación». En México, el *giro gerencialista* no se limitó al ámbito universitario. Según Arellano Gault, Gil, Ramírez Macías y Rojano (2000), sus principios y herramientas ya estaban presentes en los principales instrumentos de planeación gubernamental de los años noventa.

La pasividad del gobierno frente al mundo académico había impedido el desarrollo de las capacidades de dirección política;² por lo tanto, la viabilidad de cualquier programa reformista demandaba una reconstitución de esas capacidades de conducción. El enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) ofreció los medios que permitirían reconstituir esas capacidades en el ámbito de la educación superior (Ferlie, Musselin y Andresani, 2008; Peters y Pierre, 1998; Aguilar, 2016). El proyecto modernizador, apoyado en diversas herramientas, suponía que «es posible alterar, con cierta racionalidad y capacidad instrumental, el comportamiento de los actores organizacionales, para dirigirlos a objetivos generales, sectoriales o colectivos» (Arellano, 2010: 225-226).

Este enfoque, como se discutirá más adelante, incluyó una amplia batería de instrumentos de política pública; en este trabajo se hace una reflexión sobre las repercusiones que su adopción tuvo para la educación superior. La gran variedad de experiencias en la implementación de este tipo de políticas a nivel nacional subrayó la importancia de los contextos de implementación del modelo. Según Aguilar (2016: 156-157), las tradiciones administrativas y las características del

¹ Cifras tomadas del cuarto Informe Presidencial 2015-2016 (www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme).

² La carencia de un marco normativo adecuado es una clara expresión de esta debilidad estructural del Estado. Para todo fin práctico, la educación superior carecía de un marco legal apropiado. Las principales materias de la Ley de Coordinación de Educación Superior, vigente desde 1978, son la coordinación entre los niveles de gobierno y las instituciones educativas, y algunos enunciados generales sobre títulos y financiamiento. Ningún tema sustantivo relativo a la organización, el funcionamiento y las responsabilidades de las universidades públicas se aborda en esta ley.

régimen político de cada país condicionan la implementación y los resultados de las políticas de modernización (en este caso, inspiradas en la NGP), y además, las reformas tienen que acomodarse a las condiciones específicas que plantea cada sector, como ocurre con las características del medio universitario. El contexto institucional, pues, delimita lo viable y lo posible.

La estrategia reformista estaba guiada por el interés en la modernización del sistema de educación superior público, lo cual implicaba incrementar la inversión para responder a la masificación y elevar la calidad de la enseñanza y de la investigación. Pero el programa exigía que los actores abandonaran algunas prácticas y asumieran otras nuevas afines al ideario reformista. La NGP ofreció una serie de instrumentos que prometían el logro de estos objetivos sin recurrir a la intervención directa; en el caso de la educación superior en México, el gobierno eligió y aplicó algunas medidas del acervo que ofrecía la NGP al tiempo que descartaba otras.

La selección de los instrumentos de política pública básicamente se apoyó en dos criterios: por un lado, la autonomía —característica distintiva de la educación superior pública— protegía a las universidades de la intervención gubernamental, de modo que el régimen carecía de medios para imponer medidas que violaran el autogobierno; por otro, la huelga de la Universidad Nacional Autónoma de México, a finales de la década de 1990, había mostrado el tipo de oposición que una reforma abiertamente pro-mercado hubiera desencadenado, es decir, una confrontación de esa magnitud hubiera descarrilado todo el programa. En otras palabras, la implementación de la reforma debía tomar en cuenta la necesidad de garantizar ciertos equilibrios políticos, y eso implicaba limitar la profundidad y el alcance de la misma. Los resultados de la reforma en la educación superior en México, sostiene el presente trabajo, hay que interpretarlos como el producto de esa particular selección de instrumentos, una selección que tenía el objetivo de asegurar los equilibrios políticos del sector: la política pública en equilibrio con la *realpolitik*.

Este trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero se describen las principales políticas de modernización de la educación superior a partir de la década de 1990. En la segunda sección se analizan algunos de los atributos más destacados del enfoque de la NGP para luego, en el tercer apartado, revisar su implementación en el caso de México. En el apartado cuarto se identifican los elementos de cambio y de continuidad que han caracterizado la evolución reciente de la educación superior.

Las reflexiones se apoyan en los abundantes estudios emprendidos en México y en el mundo; el papel del conocimiento y de la universidad en la sociedad contemporánea con seguridad es uno de los principales factores que estimulan un análisis de este tenor. El trabajo también utilizó los resultados de entrevistas cualitativas aplicadas a actores que han ocupado distintas posiciones vinculadas con las políticas educativas, así como con la dirección y gestión universitarias. La propuesta tiene como principal marco de referencia el subsistema de universidades públicas estatales.

La experiencia reformista en México

La reforma de la educación superior en México ha sido un proceso extendido en el tiempo y sujeto a marchas y contramarchas (Acosta, 2010). El instrumento de política pública que más claramente encarnó el proyecto de modernización —el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)— fue producto de complejas negociaciones entre las universidades públicas y el gobierno federal. Los cambios implementados en distintos ámbitos del quehacer universitario y académico dieron lugar a la emergencia de un nuevo marco de relaciones entre el Estado y las universidades públicas (y nuevos parámetros para el desarrollo de las instituciones educativas).

Bajo este marco, los cambios implementados durante la primera ola reformista pueden agruparse en tres dimensiones:

1. Se sentaron las bases para el progresivo reordenamiento de la planta académica. El Sistema Nacional de Investigadores (1984), el Programa Nacional de Superación del Personal Académico y luego el Programa de Mejoramiento del Profesorado (1996) introdujeron nuevas reglas para el ejercicio de la profesión académica, impulsaron la profesionalización mediante la formación de posgrado, crearon nuevas instancias colegiadas y homologaron las condiciones de trabajo, especialmente las reglas de acceso y de permanencia en la actividad. Estas medidas, en particular la diferenciación salarial y los incentivos económicos, fueron percibidas como intentos por introducir mecanismos de mercado en la regulación del mundo académico (Ordorika, 2004; Galaz y Manuel, 2013; Guzmán-Acuña y Martínez-Arcos, 2015).
2. Los primeros pasos hacia la construcción de un sistema de aseguramiento de la calidad se tomaron desde la década de 1980 (Díaz Barriga, Barrón Tirado y Díaz Barriga, 2008) con la creación de la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) en 1989, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) en 1991, el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) en 1994 y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) en 2000 (Rubio, 2006). La proliferación de organismos, antes que fortalecer la evaluación externa —por muchos considerada como una medida intervencionista—, generó confusión entre los modelos de evaluación y creó tensiones entre las instituciones, lo cual, a su vez, fue factor de retraso en la implementación de esta política (Kent, 2011).
3. No menos radical fue el cambio en materia de financiamiento. Por un lado, se adoptaron nuevos criterios para fijar los subsidios con el fin de controlar la expansión del gasto público. Por otro lado, con la creación del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), a principios de los años noventa, se utilizó por primera vez un esquema de financiamiento basado en resultados. Las universidades lograron así financiar proyectos de actualización curricular, de formación de profesores e investigadores, de diversificación de la oferta académica, de inversión en infraestructura y equipamiento, de modernización de procesos de gestión y administración y de desarrollo de posgrados, entre otros rubros (Kent, 2005; Mendoza, 2011).

El proyecto modernizador de la educación superior, así implementado, mostró una importante debilidad sistémica: la educación superior carecía de un mecanismo de coordinación capaz de articular los programas y los actores del sistema. Las acciones en materia de financiamiento, de evaluación de la calidad, de habilitación de la planta docente y de fortalecimiento institucional estaban formalmente alineadas con los objetivos de cambio, pero la falta de un mecanismo de coordinación a nivel del sistema de educación le quitaba fuerza e impacto. El PIFI se propuso corregir las carencias (Rubio, 2006; Moreno, 2014; Comas Rodríguez, Buendía Espinosa, Fresán Orozco y Gómez Morales, 2014) fortaleciendo el papel de los incentivos económicos aportados por los fondos extraordinarios como palancas para inducir un mayor apego a los objetivos de las políticas de modernización. La relevancia de los incentivos ya no se limitaba a la dimensión económica; por el contrario, se convertía en una pieza fundamental de la implementación de la política pública. Con el PIFI se pretendía:

- Primero, alinear las acciones que antes se tomaban en forma aislada en torno a objetivos claros y medibles. La mejora de la calidad de la educación superior se convirtió en uno de los más

importantes objetivos del PIFI, al menos en el discurso. La falta de coordinación comenzaba así a subsanarse, en parte, con la definición de una meta común para todas las universidades.

- Segundo, el cambio se apoyaría en un modelo de planeación estratégica y participativa sustentado en diagnósticos de la realidad de cada universidad. Este ejercicio pretendía dejar atrás las prácticas de planeación formales y, fundamentalmente, constituía una respuesta a las acusaciones de centralismo.
- Tercero, el programa ofrecía un menú de opciones que incluía la evaluación de instituciones, programas e individuos, el mejoramiento de la planta académica, la actualización de planes y programas, el uso de tecnologías de la información y la comunicación, la presencia de tutorías, la estandarización de estructuras de administración y de gestión, entre otros. En ediciones posteriores, el PIFI añadiría los temas de internacionalización y de fortalecimiento de los programas de posgrado.
- Cuarto, la eficacia del PIFI se apoyó en un esquema de financiamiento que distribuía recursos frescos con base en el desempeño de las universidades. Los recursos en los hechos eran incentivos económicos diseñados para que las universidades se mantuvieran apegadas al programa de cambio. Por primera vez en mucho tiempo se podían emplear inversiones sustantivas en la expansión de las universidades.
- Quinto, la gestión del programa contaba con una herramienta fundamental: un sistema de indicadores. Este instrumento ocuparía un lugar privilegiado en el nuevo esquema de gobernanza del sistema de educación superior pública porque permitía medir el grado de cumplimiento con respecto a los planes de cada universidad, y porque los indicadores se convirtieron en una medición de la posición relativa de cada institución.

La aversión de las universidades a cualquier concentración de poder externo no fue un obstáculo para que se profundizara en la centralización de la toma de decisiones en materias de evaluación y de financiamiento. Aunque estas medidas eran percibidas por muchos como contrarias al marco legal formal de la autonomía universitaria (Muñoz, 2006; Ordorika, 2004) y, por lo tanto, como un factor de des-legitimización de las políticas de modernización, en los hechos, las expresiones de inconformidad nunca se convirtieron en una amenaza real para la implementación de estas políticas.

El PIFI, según algunos observadores, aportó soluciones duraderas a los problemas de la educación superior. El giro tomado por la política de educación superior en México en muchos aspectos es similar al emprendido por otros países. Sin embargo, una correcta valoración de la reforma debe tomar en cuenta el contexto en el que se dio y el tipo de problemas que se pretendía resolver. En ese sentido, las trayectorias no pueden ser más distintas: en Europa los gobiernos se retiraban para ejercer una «conducción a distancia» de los asuntos de la educación superior pública (Neave y van Vught, 1994), mientras que en México las reformas expresaban el interés del gobierno por involucrarse más directamente en la dirección de estos asuntos.

La lógica de la Nueva Gestión Pública

La NGP inspiró la mayoría de las reformas de los sistemas de educación superior en los últimos decenios (Rhoades y Sporn, 2002; Christensen, 2011). La marca de origen de la NGP fue su identificación con los gobiernos conservadores anglosajones y con los Estados más desarrollados, lo cual no ha sido obstáculo para que países con niveles de desarrollo e ideologías distintas la adoptaran. El enfoque tiene un fundamento ecléctico que combina aportaciones de la nueva economía institucional y de las técnicas empresariales de administración (Hood, 1991). Los aportes

de la teoría económica en torno al papel de la información, la incertidumbre, la confianza, los costos de transacción y la racionalidad limitada de los agentes se conjugaron con las técnicas de gestión empresarial orientadas a los resultados, al manejo de indicadores, al uso de recompensas e incentivos y a la preeminencia otorgada a las demandas del cliente (Hood, 1991; Lane, 2000; Aguilar, 2016). Según Aguilar, la NGP debe ser entendida como:

[...] el cambio en las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas pos-burocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública (Aguilar, 2016: 146).

Se ha identificado un gran número de factores asociados con la emergencia de este nuevo modelo de gestión, entre otros, la crisis fiscal, el deterioro de la calidad de los servicios públicos, la globalización que limita los márgenes de acción de los gobiernos, el ascenso de la sociedad postindustrial en los países más desarrollados, las crisis económicas de las democracias más jóvenes y la prosperidad económica que ha permitido a ciertos grupos sociales ya no depender de los servicios públicos. Los gobiernos, frente a estas circunstancias, pierden capacidad de conducción porque carecen de los medios para enfrentar las nuevas demandas impulsadas por el cambio social, económico y tecnológico (Aguilar, 2007).

La NGP tenía como propósito remediar los «males públicos» originados por el modelo burocrático-jerárquico de gobierno. El énfasis estaba puesto en la contención del gasto, en la mejora de la calidad de los servicios, en la eficiencia y la efectividad de la acción gubernamental, en la privatización y en la descentralización (Pollitt y Bouckaert, 2000; Aguilar, 2016). El carácter universal de estos principios —afirman sus promotores— los hace aptos para ser implementados en cualquier contexto con independencia de las tradiciones ideológicas, el grado de desarrollo del país o el sector de actividad. El modelo es una respuesta integral para toda una variedad de problemas vinculados con la gestión gubernamental (Hood, 1991).

La NGP se propuso construir una nueva relación entre burocracia, gobierno y sociedad. En esta dirección, el modelo abogaba por un mayor control político de las burocracias, la eliminación de las barreras que limitan la capacidad de gestión de los funcionarios y la introducción de nuevos mecanismos de control y de rendición de cuentas (Pollitt y Bouckaert, 2000; Ferlie et al., 2008). En particular, la privatización y los esquemas de mercado adoptados para la provisión de servicios públicos fueron implementados como mecanismos de control de las burocracias.

La aplicación de la NGP desencadenó cambios profundos en los gobiernos. Primero se incitó a que los funcionarios concentraran más su atención en los resultados y menos en los insumos y los procesos; en la medida que se tuvieran objetivos y tareas claramente delimitadas se podría evaluar su contribución a la generación de los resultados; muy estrechamente relacionado con esto fue el énfasis puesto en la eficiencia de la gestión pública en términos de productividad y de efectividad, y en la necesidad de mantener un control sobre las finanzas públicas (Arellano Gault, Alamilla y Campos, 2004). En segundo lugar, las reformas implementadas en el marco de la NGP alteraron los equilibrios entre lo público y lo privado; entre otras medidas, se redujo el tamaño de los programas gubernamentales, se impulsó la desregulación, se privatizaron empresas públicas y muchas funciones se transfirieron a los gobiernos locales; en este marco también se difundieron los esquemas de colaboración público-privado. Un tercer rasgo característico de la NGP fueron las técnicas de gestión y de administración del ámbito empresarial; entre otras, se difundieron ampliamente las auditorías, las certificaciones, el análisis de impacto, las evaluaciones, los incentivos basados en el rendimiento, la operación de cuasi-mercados y el financiamiento con base en resultados; aisladamente, cada herramienta se proponía resolver aspectos puntuales

de la gestión de las universidades, pero como conjunto se constituyeron en una palanca de cambio que redefinió los parámetros básicos del funcionamiento.

El nuevo enfoque en la educación superior: un modelo, varias opciones

La relevancia de la NGP para la reforma del sistema de educación superior tuvo dos expresiones fundamentales. Desde el punto de vista conceptual, la NGP contribuyó a definir los términos del problema y, por lo tanto, las soluciones; en términos generales, el diagnóstico atribuía la crisis del sistema de educación superior a la expansión desordenada del sector durante el proceso de masificación y a la actitud del gobierno de «dejar hacer» frente a las universidades públicas. Bajo otra perspectiva, el distanciamiento se explicaba por los pactos entre el «estado burocrático-autoritario» y las redes clientelares anidadas en la universidad que, a cambio de apoyo, exigían autonomía (Muñoz, 2006; Ibarra, 2006: 203). Las soluciones aportadas por el antiguo modelo de dirección, consistente en el incremento del gasto público para unas instituciones que no rendían cuentas, eran claramente inviables. La salida de la crisis pasaba entonces por recuperar el control político sobre los procesos sociales, aspecto que en el caso de México se encontraba directamente relacionado con la masificación de la educación superior.³ El gobierno mexicano asumió entonces un papel más activo en la conducción del sistema universitario, buscando mecanismos de «poder suave» que minimizaran la fricción con las universidades.

Por otro lado, los funcionarios y los políticos encontraron en la NGP un acervo de herramientas políticas, muchas de ellas innovadoras, que servirían de palanca para colocar al sistema de educación superior público en una trayectoria de desarrollo institucional distinta. La vieja receta de acompañar la expansión con mayores recursos era descartada a favor de los instrumentos que buscaban mayor eficiencia y una mejor articulación entre el desempeño de la universidad pública y las metas sociales de progreso social y económico.

La educación superior fue particularmente receptiva a este nuevo enfoque de la gestión pública y con ello se abrió la posibilidad para el ensayo de cambios en el modelo de financiamiento, en la relación entre gobierno y universidades públicas; hubo cambios en la evaluación y en la acreditación de instituciones y programas educativos, así como cambios en el propio gobierno de las organizaciones universitarias. En un plano general, las políticas de educación superior de México guardan muchas semejanzas con las impulsadas por otros países, compartiendo el mismo marco conceptual modernizador.

Sin embargo, un análisis más fino muestra que, en el caso de México, el modelo de la NGP nunca se implementó en forma integral. Los participantes en el diseño de los nuevos programas —funcionarios gubernamentales de las secretarías de Educación y de Hacienda, entre otros, y directivos de las universidades públicas— hicieron una selección muy particular de los instrumentos que la NGP ofrecía. El análisis de la selección de instrumentos arroja luz sobre las prioridades definidas por los tomadores de decisiones. En su conjunto, estas medidas definieron la agenda que los funcionarios públicos y los representantes de las universidades compartían, pero la selección también implicó descartar opciones de políticas públicas. El análisis de estas últimas muestra las restricciones que los tomadores de decisiones enfrentaron,

³ No deja de ser paradójico que la implementación de la NGP en México hubiera conducido a una mayor injerencia gubernamental. En Europa, por el contrario, las reformas inspiradas en este enfoque condujeron a una retirada estratégica de los gobiernos. En lugar de un intervencionismo directo, los gobiernos optaron por un control a distancia que fomentaba la autonomía de las universidades públicas.

e incluso las medidas descartadas son un buen indicador de los temas que no concitaban el acuerdo.

La selección de instrumentos, los que se adoptaron y los que fueron descartados, pudo haber influido en los resultados del proceso de modernización. En la figura 1 se presenta el resultado de un ejercicio de valoración del grado de implementación de un conjunto de medidas que forman parte de la oferta general de la NGP. En la primera columna se describen algunas de las medidas de política pública que con mayor frecuencia se han implementado en distintos países. En la segunda columna se hace una valoración sobre el grado de implementación de cada medida en México. Esta valoración, basada en el conocimiento general de las reformas y no en una medición estricta, ofrece una descripción de las estrategias efectivamente implementadas en el caso de la educación superior de México.

El enfoque de la NGP propone un mayor protagonismo de los mercados porque entiende que es un mecanismo más eficiente de asignación de los recursos, fomenta la competencia entre los proveedores de los servicios educativos y acerca las universidades a las demandas del entorno socioeconómico. En México, las medidas dirigidas a ampliar la exposición de las universidades a las fuerzas del mercado prácticamente no tuvieron cabida en las reformas implementadas desde los años noventa. Las universidades, por supuesto, participan en muchos mercados; no obstante, un dinámico mercado laboral ha reemplazado los viejos mecanismos basados en las relaciones y contactos personales. Por ejemplo, el concurso abierto de oposición es un canal de acceso a las posiciones académicas que resulta competitivo, transparente y ampliamente aceptado.

Un aspecto crucial indicado en el cobro de colegiaturas a estudiantes de grado prácticamente quedó relegado del debate sobre el financiamiento de la educación superior. En México, un número pequeño de universidades obtiene importantes ingresos de esta fuente, pero la mayoría impone cargos poco significativos, por lo menos desde el punto de vista de sus necesidades financieras. Así, ciertos mecanismos clave de las políticas inspiradas en la NGP, tales como «el empoderamiento del cliente» y la generación de opciones para los individuos, prácticamente no tuvieron cabida en las reformas del sistema de educación superior mexicano.

Algo similar ocurrió con la competencia entre las universidades. Para la NGP, la competencia constituyó un medio para fomentar la mejora en la calidad de los servicios públicos. En México, la competencia no se libraba en los mercados abiertos sino en el ámbito más restringido de los cuasi-mercados, donde las universidades públicas competían por recursos extraordinarios con base en el desempeño y en los resultados. Pero incluso en estos espacios administrados la competencia generaba desigualdad, dado que las universidades mejor posicionadas en los índices atraían más recursos públicos que las que ocupaban posiciones de menor jerarquía. Dicha desigualdad, provocada por estas políticas, fue rápidamente contenida con recursos extraordinarios para las universidades en desventaja, y de este modo las medidas que promovían un ambiente más competitivo fueron contrarrestadas por otras acciones de tipo compensatorio.

La NGP también se proponía como remedio para solucionar las presiones sobre el presupuesto. Dentro de la estrategia adoptada por México, la contención del crecimiento del presupuesto público era un aspecto central de la reforma, puesto que se buscó desvincular los subsidios de la expansión del sistema y se implementaron medidas para elevar la eficiencia del gasto. El efecto de estas medidas se reflejó en un gasto público estable como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) en un contexto de incremento de la matrícula. El modelo fue exitoso en el control del gasto, pero no creó condiciones para la emergencia de un modelo de financiamiento sostenible de la educación superior pública. El gasto público en las instituciones educativas creció del 0.8

Indicadores del enfoque gerencial	Impacto en educación superior en México (escala 1 a 5)
1.- Reformas pro-mercado. Las IES compiten por atraer estudiantes, académicos y recursos; se fomenta la diversidad de opciones y el poder del consumidor; estímulo a proveedores privados.	2
2.- Introducción de precios reales en los servicios educativos. El pago de los servicios educativos debe cubrir la totalidad o parte de los costos del servicio. La existencia de un mercado de este tipo promueve la competencia entre las instituciones y produce ganancias en eficiencia y efectividad.	1
3.- Control presupuestal. Las medidas de control presupuestal se hacen más firmes. Se busca reducir déficits, aumentar la eficiencia y mejorar la relación costo-beneficio.	4
4.- Uso de indicadores para medir el desempeño y el resultado de individuos e instituciones. Además, se realizan auditorías y otras técnicas de control similares.	5
5.- El buen desempeño se premia con mayores recursos. La expectativa de obtener mayores ingresos y/o recursos es el principal estímulo para que los actores (individuos u organizaciones) mejoren su desempeño y su eficacia.	2
6.- Financiamiento basado en objetivos y desempeño. Las autoridades educativas dirigen el sistema verticalmente mediante objetivos y contratos específicos.	3
7.- Fortalecimiento de rectorados e instancias ejecutivas. Pérdida de peso de asociaciones profesionales, instancias colegiadas y sindicatos, reducción de poder de gobiernos locales. Los puestos altos son ocupados por personal designado y no electo.	4
8.- Perfil gerencial de académicos en funciones directivas. Los académicos que acceden a posiciones de dirección —decanos— asumen un perfil gerencial.	3
9.- Pago con base en estímulo. Adopción de esquemas de estímulos económicos	4
10.- Creación de instancias intermedias e independientes para la gestión de la calidad y la rendición de cuentas. La evaluación y acreditación de la calidad educativa queda en manos de agencias independientes.	4

Fuente: Elaborado con base en Ferlie et al. (2008). El valor 1 indica que ese tipo de instrumento ha sido poco utilizado en México; 5 indica una amplia difusión de ese tipo de instrumento.

Figura 1. Las dimensiones de la política de educación superior en México. El valor 1 indica que ese tipo de instrumento ha sido poco utilizado en México; 5 indica una amplia difusión de ese tipo de instrumento.

al 0.9% como proporción del PIB (un aumento del 12.5%) entre 1997 y 2013, mientras que la matrícula en instituciones públicas se duplicó (99.8%) (OECD, 2016, 2000).⁴

El programa de reforma en México también se destacó por la amplia utilización de indicadores para dar seguimiento, especialmente, a los compromisos de las universidades en materia de inversiones y de calidad educativa. En los hechos, los indicadores se convirtieron en uno de los principales mecanismos regulatorios del sistema porque a ellos estaban asociados los incentivos económicos de los fondos extraordinarios (Moreno, 2014); para las universidades significaban indicios de lo que debía hacerse en términos de la obtención de recursos y para el gobierno representaban un mecanismo efectivo para inducir los cambios considerados prioritarios. El uso de indicadores ha contribuido a una gestión más transparente y a una mejor rendición de cuentas; sin embargo, luego de casi 20 años, los actores han logrado domesticar el lenguaje de los indicadores y ya no implican una presión para las instituciones. La simulación, el padecimiento asociado con los incentivos y los sistemas de supervisión tienen su origen en la desconfianza y la falta de identificación con los nuevos mecanismos de supervisión y de control.

La descentralización de la toma de decisiones y el fortalecimiento de las instancias ejecutivas son medidas fuertemente promovidas por el enfoque de la NGP. En el caso de México estas medidas tuvieron un claro beneficiario: los rectores de las universidades públicas. Los rectores, según López Zárate, González Cuevas, Mendoza Rojas y Pérez Castro, 2011, jugaron un papel muy importante en las reformas porque participaron en el diseño de las políticas a través de la ANUIES y porque facilitaron la implementación de las mismas en sus universidades. La alianza con los rectores, en última instancia, facilitó el alineamiento de los académicos y sindicatos universitarios. Una reforma orientada por criterios de eficiencia y de rendimiento, en los hechos, terminó por fortalecer una posición —la rectoría— que se había distinguido por un tipo de ejercicio de la autoridad muy tradicional (Moreno, 2014). Entonces, resulta poco menos que paradójico que la implementación de las reformas haya quedado en manos de un actor cuyas prácticas estaban moldeadas por los viejos estilos de gobierno y de dirección.

La reforma en México también hizo un uso amplio de los incentivos monetarios. Sin duda se trata de uno de los instrumentos de política pública que mayores aceptación y difusión ha tenido en el ámbito de la educación superior a nivel global. Los bajos costos de implementación, la efectividad y la afinidad con la idea de una menor intervención gubernamental hicieron de los incentivos un instrumento apto para los más diversos usos (Comas et al., 2014). El incentivo es una recompensa monetaria que una parte ofrece a otra con el objetivo de obtener determinadas pautas de conducta, minimizando las resistencias en los agentes (Moreno, 2014). En México, estos instrumentos se utilizaron para moldear las conductas de las universidades públicas y de los individuos.

El financiamiento condicionado fue el principal instrumento utilizado por el gobierno para romper la inercia institucional e inducir cambios en las universidades (Mendoza, 2011). El impacto de este enfoque se observó en distintos campos: en el área de calidad educativa se logró la adhesión de las universidades a los programas de evaluación y de acreditación; también se impulsaron reformas de los cuerpos normativos internos y de las estructuras de gobierno, mientras que el

⁴ El crecimiento del gasto público en educación superior en México es menor que el de otros países de la región. Según la OECD, el gasto público como proporción del PIB aumentó en Chile del 0.4 al 1% y en Argentina, del 0.8 al 1.1% entre 1997 y 2013 (OECD, 2000 y 2016). Además, los países con altos niveles de inversión en educación superior combinan fuentes públicas y privadas. Por ejemplo, en 2013 el gobierno y el sector privado en Chile aportaron respectivamente el 1 y el 1.4% del PIB a educación superior, en Colombia, el 1.1 y el 1.1%, y en Costa Rica, el 1.5 y el 1% (OECD, 2016).

mejoramiento de la planta docente y la actualización de los planes curriculares en un alto grado pueden atribuirse a la política de la zanahoria y el garrote hacia las instituciones.

Este modelo además se extendió al personal académico. El Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el Programa de Mejoramiento de Profesorado (PROMEP) y los programas de estímulos en cada universidad se propusieron fomentar un nuevo modelo de ejercicio de la profesión académica apegada a nuevos estándares, reglas y principios. Las políticas públicas de educación superior eligieron las herramientas de la NGP que eran compatibles con el nuevo protagonismo del gobierno; en cambio, las medidas orientadas a profundizar la autonomía de las universidades, a incrementar la competencia entre las mismas y a diversificar las fuentes de financiamiento fueron desestimadas.

En el sistema de evaluación y acreditación, una pieza fundamental de la arquitectura institucional del proyecto modernizador, se conjugan los dispositivos más representativos de la NGP como el interés por la calidad, el rendimiento y la eficiencia, el uso de indicadores para el monitoreo, los incentivos para motivar conductas y la preferencia por mecanismos no burocráticos de regulación (Kent, 2011; Moreno, 2014). En general se reconoce que la evaluación y la acreditación han contribuido positivamente a mejorar la calidad de los programas académicos y de las instituciones (Mungaray, Ocegueda, Moctezuma y Ocegueda, 2016; Díaz Barriga et al., 2008) y, en los hechos, han operado como mecanismos de regulación del sistema de educación superior en ausencia de un instrumento deliberadamente diseñado para tal fin (Kent, 2011).

Pero el funcionamiento real del sistema dista bastante de las promesas de la NGP. En primer lugar, como señala Kent (2011: 332), la evaluación y la acreditación en México son confusas porque están orientadas a distintos objetivos; no sólo se pretende mejorar la calidad, sino que además el sistema se utiliza para asignar recursos y a la vez como instrumento para la rendición de cuentas, de suerte que cuando un programa sirve a tantos objetivos termina por no servir a ninguno. En segundo lugar, la instrumentación de estas iniciativas quedó frecuentemente en manos de actores —rectores, gestores, académicos— que no estaban identificados con el modelo, y cuando esto sucedía, se simulaba la conformidad con las reglas pero en los hechos se mantenía el apego a las prácticas tradicionales.

En estos casos, los incentivos económicos mostraron sus limitaciones para dirigir las conductas de los individuos. La medición de la calidad educativa tiene una dimensión política que no puede obviarse; de hecho, el ejercicio de esta práctica, lejos de disminuir la burocracia, fomentó el desarrollo de un nuevo estrato de profesionales especializados en los secretos de las nuevas regulaciones (Moreno, 2014). La implementación de las reformas inspiradas en la NGP permitió al sistema y a las universidades públicas de México enfrentar con éxito los desafíos que encaraban a finales de los años ochenta y principio de los noventa, es decir, el sistema y las universidades siguieron una trayectoria de cambio muy particular.

En la figura 2 se describen cuatro posibles escenarios a partir de dos variables: 1) el grado de control ejercido por los gobiernos sobre las universidades, y 2) el grado de competencia o apertura a los mercados. El cuadrante A describe principalmente la situación imperante en la Europa continental antes de las reformas (Hüther y Krücken, 2015; De Boer, Enders y Schimank, 2008), en la cual los gobiernos participaban directamente en la conducción de los asuntos universitarios a través del financiamiento, una notable presencia en los órganos de gobierno de las universidades, así como una marcada injerencia en la designación de las autoridades universitarias y en la selección de la planta docente. De este modo, la autonomía universitaria se veía limitada al ámbito académico.

Las reformas de la NGP, en la teoría, colocarían a los sistemas de educación superior y a las universidades en una trayectoria que los llevaría al cuadrante D, caracterizado por una mayor exposición a las fuerzas del mercado y un menor intervencionismo gubernamental. Esto bajo

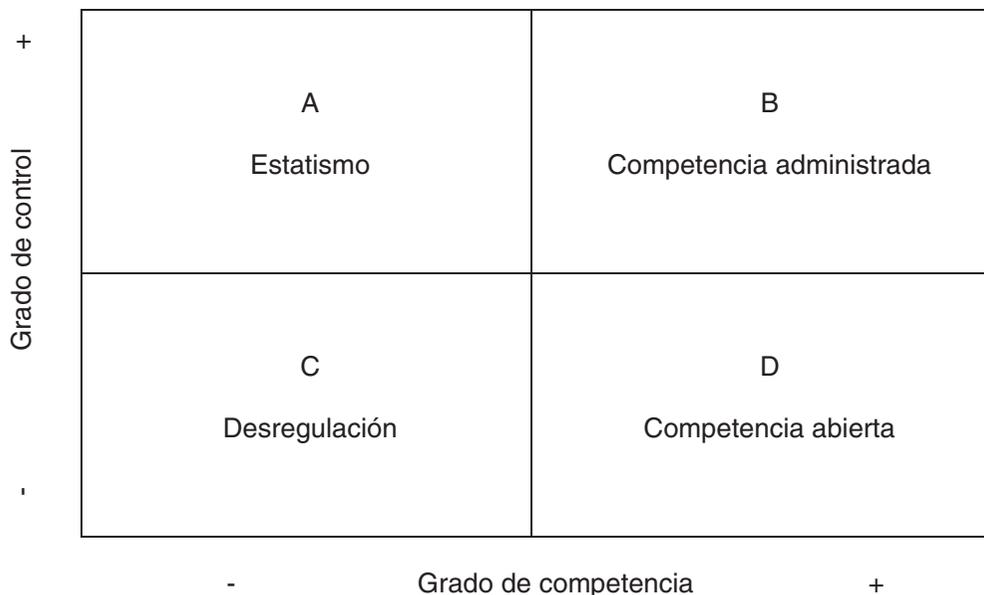


Figura 2. Balance entre competencia y control en la gobernanza de la educación superior.

la expectativa de que la desregulación, la transferencia de poder y la competencia liberarían el potencial de las universidades para atender eficientemente el cúmulo de demandas que sobre ellas se volcaban, entre otras, las derivadas de la emergencia de la sociedad del conocimiento. Los sistemas universitarios de Francia, Inglaterra, España y Alemania, en distintos grados, avanzaron hacia esa dirección (De Boer et al., 2008).

Por otro lado, el cuadrante C describe a grandes rasgos la situación del sistema universitario mexicano en los años ochenta: un gobierno deliberadamente retraído, pero que tenía a su cargo el sostenimiento económico de las universidades; un sistema definido por un bajo grado de injerencia de los poderes públicos en el gobierno y en la gestión de las universidades y una falta casi total de competencia entre las mismas. Muñoz (2006) sostiene que, con las reformas al sistema de educación superior mexicano, llegó a su fin un modelo de relaciones entre las universidades y el gobierno basado en una mutua dependencia: las universidades brindaban legitimidad al régimen —o, por lo menos, no contribuían a erosionarla— y el gobierno aportaba recursos económicos sin pretender intervenir en los asuntos internos.

El cambio impulsado en México con la NGP, al igual que en Argentina, y a diferencia de los países europeos, movió el sistema universitario al cuadrante B, que combina la competencia con un mayor activismo gubernamental. La competencia en este caso no está definida por una abierta exposición a los mercados relevantes para las universidades, sino una suerte de «competencia administrada» que funcionaba apoyada o en los cuasi-mercados, o en los mecanismos competitivos de financiamiento. Una porción significativa de los ingresos de las universidades, la que no está destinada a sufragar el gasto corriente de éstas, comenzó a asignarse con base en criterios de desempeño. Los incentivos monetarios y los indicadores de resultado simulaban las condiciones de un mercado, pero la competencia se daba bajo estrictos marcos burocráticos establecidos por la autoridad educativa, enfocada principalmente a lograr las metas numéricas oficiales (Moreno, 2014).

Cambio y continuidad

La apuesta por la competencia, la descentralización y el empoderamiento de las universidades se hizo apelando a herramientas alineadas con estos objetivos. Una «selección sesgada» de los instrumentos de política pública desvirtuó el espíritu reformista y, en su lugar, reforzó el papel directivo del gobierno y la centralización de la toma de decisiones en el sistema universitario público. Las ambigüedades en cuanto a la dirección y la profundidad de las reformas, en gran medida, eran el resultado de los frágiles equilibrios políticos que respaldaban el proyecto modernizador.

Sin embargo, los analistas reconocen también que esas políticas han contribuido positivamente al fortalecimiento de las universidades públicas estatales, al desarrollo de sus capacidades académicas, de gestión y de dirección, y a la definición de nuevas reglas y principios de funcionamiento (Acosta, 2010; Comas et al., 2014; De Vries, 2007; Díaz Barriga et al., 2008; Guzmán-Acuña y Martínez-Arcos, 2015). Las actuales prácticas académicas en muchos aspectos son distintas —algunos dirían mejores— a las que dominaban el panorama universitario hace 20 años.

La política, el equilibrio entre cambio y continuidad que los actores construyeron, imprimió un sello particular al programa de modernización institucional en México. Arellano (2010: 252) entiende por «efecto neto» de una política la diferencia entre el modelo teórico (la NGP) y los resultados empíricamente observados. En el análisis de los «efectos netos» en la educación superior es importante explorar la distancia entre las ideas y las prácticas, pero mucho más relevante es la exploración de los factores —por lo general atribuibles a las estrategias de los actores— que explican la brecha entre ambos.

El papel del mercado

El tema del mercado es una de las dimensiones donde la brecha entre el modelo y la práctica efectiva es marcadamente amplia. Muchos analistas vaticinaban que las reformas convertirían al mercado —el «despotismo del poder del mercado» (Ibarra, 2006: 197)— en el gran árbitro de la educación superior y, con ello, la mercantilización se convertiría en el principio de todos los intercambios. La competencia, los incentivos económicos, la expansión de la oferta particular de los servicios educativos, el capitalismo académico y los *rankings* de universidades, entre otros dispositivos, eran considerados expresiones de la creciente injerencia de los mercados en la vida interna de las universidades (Ordorika, 2004; Muñoz, 2006; Ibarra, 2006).

Las evidencias, sin embargo, muestran que los cambios no han apuntado en esa dirección. Las universidades en México, específicamente las públicas estatales en tanto sujetas a un fuerte esquema de incentivos, evitaron que las reformas abrieran las puertas de los mercados como sucedió en otros países de América Latina. La matrícula en instituciones particulares se ha contraído en los últimos años y las universidades públicas continúan dependiendo de los recursos públicos. La segmentación entre los sectores público —mayoritario y estable— y particular se ha mantenido sin alteraciones. El uso de los incentivos económicos, una pieza fundamental de los programas del sector, es un mecanismo que trata de emular el funcionamiento de los mercados, pero en modo alguno lo reemplaza. Entonces, uno de los componentes más distintivos de la NGP —la ampliación de los mercados— tuvo un muy escaso desarrollo en la educación superior pública. En México, el papel del mercado como mecanismo de coordinación del sistema es muy acotado.

Financiamiento

La reforma provocó cambios sustantivos en el sistema mexicano de educación superior. El primero y más prominente fue la vinculación que se realizó entre la asignación de fondos para las universidades y su desempeño institucional. Estos recursos fueron y siguen siendo importantes porque gran parte de los mismos impulsaron la inversión en infraestructura y equipamiento; incluso la expansión de la educación superior pública de los años recientes en gran medida puede atribuirse al impacto de tales fondos. Además, el esquema de financiamiento resultó muy importante por sus connotaciones políticas y simbólicas: introdujo nociones como eficiencia, competencia y rendición de cuentas, ajenas al léxico político tradicional.

El financiamiento atado al rendimiento siempre representó una parte menor y variable del subsidio público, y una parte significativa se destinaba a atender los rezagos financieros de las universidades públicas. La mayor parte del subsidio continúa otorgándose con base en una lógica de negociación incremental, principalmente vinculada al tamaño de la plantilla docente y de la matrícula. En otras palabras, el tamaño de la institución (no el rendimiento ni el desempeño) determina la mayor parte de los ingresos de las universidades públicas (Mendoza, 2011). La NGP, con la excepción de los fondos extraordinarios y los incentivos, no aportó redefiniciones importantes en materia de financiamiento.

La falta de medidas para diversificar las fuentes de financiamiento por parte de las universidades públicas mexicanas constituye uno de los principales factores que explican el rezago del país a nivel regional. Los países que invierten alrededor del 2% del PIB en educación superior cuentan con una fuerte aportación privada.

En materia de financiamiento se necesitan esquemas más flexibles. Las reformas contribuyeron al fortalecimiento de las instituciones educativas, que cuentan con medios para definir un rumbo propio de desarrollo institucional y académico, pero el carácter centralista del modelo de financiamiento puede inhibir el desarrollo futuro de esas capacidades. Las universidades que aprovecharon el PIFI hoy no requieren de control y dirección gubernamental tan cercanos (López-Zárte, 2012; Chehaibar Náder, Díaz Barriga y Mendoza, 2007); al contrario, demandan esquemas de financiamiento que fomenten estrategias de desarrollo institucional originadas desde las propias universidades.

Masificación

Las restricciones financieras han limitado severamente el ritmo de crecimiento de las oportunidades de educación superior. El nivel de cobertura en México, aunque ha continuado creciendo, continúa rezagado si se compara con países de similar nivel de desarrollo. La contención del gasto público y la falta de dinamismo de las instituciones particulares han impedido que la matrícula crezca a un mayor ritmo. En estas circunstancias, el modelo de la NGP recomendaba impulsar la oferta privada de servicios educativos; la veloz expansión de la matrícula en Brasil, Chile y Colombia, por ejemplo, tuvo su apoyo en esta estrategia.

En México, por el contrario, la opción de reforzar el esquema público tuvo como principal resultado una expansión contenida de la matrícula, sobre todo por la incapacidad de los gobiernos en llevar a cabo reformas fiscales de fondo que aumenten los recursos disponibles para la educación superior. No obstante, es de reconocer que, derivado de la inyección de recursos en los últimos años, las universidades públicas están hoy en mejores condiciones para enfrentar estos procesos que hace 15 o 20 años. Pero, sin duda alguna, el salto en cobertura que el país requiere implica aún mayores recursos si se pretende que dicho salto no se realice a expensas de la calidad. Se

necesita pues un cambio drástico en el modelo de financiamiento, con mayores recursos por parte del Estado —subsidios directos a las instituciones y a la demanda— y también mayores incentivos para la participación del sector privado.⁵

Calidad educativa

La calidad de la educación superior es el campo donde el proyecto modernizador se mantiene más apegado al modelo de la NGP. La calidad educativa fue desde el principio uno de los principales motivos detrás del diseño de los fondos extraordinarios y el interés de vincular la asignación de estos recursos con el proceso de evaluación y acreditación (Díaz Barriga et al., 2008; De Vries, 2007). Una parte significativa de las inversiones se destinaron a proyectos para elevar la calidad de los programas educativos, mejorar el perfil individual y colectivo del profesorado de tiempo completo, fortalecer los cuerpos académicos, mejorar la calidad de los procesos de gestión y la apertura de nuevas plazas para profesores de tiempo completo. El financiamiento basado en el desempeño de las universidades, uno de los instrumentos más emblemáticos de la NGP, se desarrolló como instrumento para inducir cambios en los patrones de conducta colectiva e individual.

El modelo de evaluación ha sido caracterizado como excesivamente centralista. Sin embargo, con base en las capacidades construidas, en el futuro la evaluación de la calidad educativa —junto con todos los dispositivos para medirla y asegurarla— tenderá a desvincularse de los instrumentos de financiamiento, a perder sus atributos burocráticos y a convertirse en un factor más relevante desde el punto de vista de los procesos de enseñanza-aprendizaje e investigación.

Conclusiones

Las políticas públicas de educación superior adoptadas en la década de 1990 moldearon la trayectoria reciente de la educación superior pública mexicana con una intensidad inédita. En un corto periodo, el sistema de universidades públicas de México transitó de un modelo caracterizado por bajos niveles de competencia y de intervención gubernamental a otro dominado por un gran activismo del gobierno y un moderado incremento de la competencia, impulsado por los instrumentos de la NGP, sobre todo en lo que respecta al subsistema de universidades públicas estatales. La modernización de la educación superior en México preservó la hegemonía pública y contuvo la exposición a los mercados.

Los resultados en muchos aspectos fueron positivos. El deterioro institucional y académico se revirtió, la calidad de los programas educativos mejoró en forma sustancial y las universidades introdujeron importantes cambios en sus mecanismos de gestión, de gobierno y de administración. Sin embargo, el modelo significó también un crecimiento incremental de la matrícula, insuficiente para atender la demanda de acceso a la educación superior.

Las políticas públicas inspiradas en la NGP tuvieron, sin embargo, un efecto más profundo en la configuración de la educación superior pública. Luego de un ciclo que se ha extendido por cerca de 20 años, podría afirmarse que muchos aspectos de la «organización» ideal que subyacían en el enfoque de la NGP comenzaron a materializarse en las universidades.

⁵ Es de llamar la atención que la actual Ley para la Coordinación de la Educación superior, creada en 1979 y que define el esquema de financiamiento de la educación superior pública, no ha sufrido ninguna reforma; en los hechos ya es obsoleta.

Las universidades actuales han perdido muchos de los rasgos que motivaron descripciones tales como «organizaciones débilmente acopladas» o «anarquías organizadas». ⁶ La ambigüedad del ambiente, la variedad de objetivos y el carácter difuso de la tecnología hacían de la universidad una organización excepcional. La evolución reciente de las universidades públicas mexicanas sugiere que algunos de estos atributos habrían perdido fuerza. En su lugar, las universidades públicas desarrollaron nuevas capacidades organizacionales que la distinguirían del modelo tradicional estudiado por los clásicos.

Las políticas basadas en el modelo gerencialista propagaron cambios que llevaron a las universidades a desarrollar nuevas capacidades organizacionales (Krücken, 2011; Brunsson y Sahlin, 2000). En el caso de México, como se analizó, estas capacidades tienen que ver con la definición de los objetivos y fronteras de la organización, la responsabilidad sobre los recursos que controla, la orientación hacia resultados y la capacidad para definir objetivos, planes y estrategias. Asimismo, ante la demanda de respuestas rápidas a las presiones del entorno se han fortalecido las estructuras de decisión más jerárquica, que si bien no cancelan los espacios colegiados, definitivamente los han hecho menos relevantes en la definición de los rumbos universitarios.

El escenario es paradójico y promisorio al mismo tiempo. En cierto modo resulta desconcertante que políticas públicas centralistas, como la del PIFI y otras similares, hayan derivado en universidades más fuertes en términos organizacionales. Obviamente, estos procesos no definen tendencias definitivas. Los estudios muestran que algunas universidades aprovecharon las condiciones creadas por las políticas públicas para impulsar programas institucionales de modernización, mientras que otras ignoraron esas oportunidades (Moreno, 2014).

Por lo mismo, el estado actual de cosas plantea desafíos muy interesantes, porque la heterogeneidad del sistema es hoy mucho más compleja de gestionar. Las universidades que han madurado como organización no pueden ser objeto de una dirección centralista orientada hacia el logro de indicadores locales. En estos casos se tienen que imaginar nuevas políticas para el desarrollo de este grupo de universidades, más dispuestas hacia la innovación y a la competencia internacional.

Referencias

- Acosta Silva, Adrián. (2010). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES y Unión de Universidades de América Latina.
- Aguilar Villanueva, Luis. (2007). El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia*, 39, 5-32.
- Aguilar Villanueva, Luis. (2016). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, David. (2010). Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el «efecto neto». *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2), 225-254.
- Arellano Gault, David, Gil, José Ramón, Ramírez Macías, Jesús y Rojano, Ángeles. (2000). Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México). *Reforma y Democracia*, 17
- Arellano Gault, David, Alamilla, Manuel y Campos, Alejandro. (2004). *¿Sólo innovación gerencial? La nueva gestión pública, cuasi-mercados y esquema principal-agente [documento de trabajo número 156]*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Brunsson, N. y Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing organizations: The case of public sector reform. *Organizational Studies*, 21, 721-746.
- Chehaibar Náter, Lourdes, Díaz Barriga, Ángel y Mendoza, Javier. (2007). Los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional. Apuntes para una evaluación desde las universidades. *Perfiles Educativos*, 29(117), 41-67.

⁶ La idea de «acoplamiento débil» fue desarrollada por Weick (1976). La idea de universidad como «anarquía organizada» fue presentada por Cohen, March y Olsen (1972).

- Christensen, Tom. (2011). University governance reforms: Potential problems of more autonomy? *Higher Education*, 62(4), 503–517.
- Cohen, Michael D., March, James G. y Olsen, Johan P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Comas Rodríguez, Óscar, Buendía Espinosa, Angélica, Fresán Orozco, María M. y Gómez Morales, Isabel. (2014). El PIF 1 en las universidades públicas: de la decisión racional a la legitimidad institucional. *Revista de la Educación Superior*, 43(169), 47–67.
- De Boer, Harry, Enders, Jürgen y Schimank, Uwe. (2008). Comparing higher education governance systems in four European countries. En N. C. Soguel y P. Jaccard (Eds.), *Governance and Performance of Education Systems* (pp. 35–54). Dordrecht: Springer Netherlands.
- De Vries, Wietse. (2007). La acreditación mexicana desde una perspectiva comparativa. *Revista Complutense de Educación*, 18(2).
- Díaz Barriga, Ángel, Barrón Tirado, Concepción y Díaz Barriga, Frida. (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana: un estudio en las universidades públicas estatales*. México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM.
- Ferlie, Ewan, Musselin, Christine y Andresani, Gianluca. (2008). The steering of higher education systems: A public management perspective. *Higher Education*, 56(3), 325–348.
- Galaz, Jesús F. y Manuel, Gil A. (2013). The impact of merit-pay systems on the work and attitudes of Mexican academics. *Higher Education*, 66(3), 357–374.
- Guzmán-Acuña, Teresa y Martínez-Arcos, Cruz A. (2015). The effectiveness of Mexico's faculty improvement program (Promep) in public state universities. *Education Policy Analysis Archives*, 23(55). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1446>
- Hood, Christopher. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Hüther, Otto y Krücken, Georg. (2015). Incentives and power: An organizational perspective. En M. Welpel Isabell, Jutta Wollersheim, Stefanie Ringelhan, y Margit Osterloh (Eds.), *Incentives and Performance. Governance of Research Organizations* (pp. 69–86). Heidelberg: Springer International Publishing.
- Ibarra Colado, Eduardo. (2006). Democracia, regulación y gobernabilidad: desafíos de la universidad en tiempos liberales. En H. Muñoz G. (Ed.), *Relaciones universidad gobierno*. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Kent Serna, Rollin. (2005). La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, 34(134), 63–79.
- Kent Serna, Rollin. (2011). La evaluación de la educación superior en México. En Carlos Pallán Figueroa y Roberto Rodríguez Gómez (Eds.), *La educación pública: patrimonio social de México; Vol. IV: La SEP en el desarrollo de la educación superior*. México: Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Krücken, Georg. (2011). A European perspective on new modes of university governance and actorhood. In *Research & Occasional Paper Series: CSHE.17.11*. Berkeley: Center for Studies in Higher Education, University of California.
- Lane, Jan-Erik. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.
- López Zárte, Romualdo, González Cuevas, Óscar M., Mendoza Rojas, Javier y Pérez Castro, Judith. (2011). El rol de los rectores en la gobernabilidad de las universidades públicas mexicanas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(51), 1021–1054.
- López Zárte, Romualdo. (2012). ¿Es el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) una moda? *Revista de la Educación Superior*, 51(163), 91–114.
- Mendoza Rojas, Javier. (2011). *Financiamiento público de la educación superior en México. Fuentes de información y cifras del período 2000 a 2011*. México: Dirección General de Evaluación Institucional, UNAM.
- Moreno A., Carlos. (2014). *Políticas, incentivos y cambio organizacional en la educación superior en México*. Guadalajara: Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara.
- Mungaray, Alejandro, Ocegueda, Marco T., Moctezuma, Patricia y Ocegueda, Juan M. (2016). La calidad de las Universidades Públicas Estatales de México después de 13 años de subsidios extraordinarios. *Revista de la Educación Superior*, 45(177), 67–93.
- Muñoz García, Humberto. (2006). Universidad pública y gobierno: relaciones tensas y complejas. En H. Muñoz G. (Ed.), *Relaciones universidad gobierno*. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Neave, Guy y van Vught, Frans. (1994). *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- OECD. (2000). *Education at a Glance 2000: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.

- OECD. (2016). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en>
- Ordorika, Imanol. (2004). El mercado en la academia. En I. Ordorika (Ed.), *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Peters, B. Guy y Pierre, John. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert. (2000). *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhoades, Gary y Sporn, Barbara. (2002). New models of management and shifting modes and costs of production: Europe and the United States. *Tertiary Education and Management*, 8(1), 3–28.
- Rubio Oca, Julio. (2006). *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006, un balance*. México: Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Weick, Karl E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1–19.