

ACERCA DE LAS POLÍTICAS, LA POLÍTICA Y OTRAS COMPLICACIONES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR MEXICANA

WIETSE DE VRIES* Y
GERMÁN ÁLVAREZ
MENDIOLA**

* Profesor-Investigador
de la Benemérita
Universidad Autónoma
de Puebla.
Correo e:
wietsedevries@ultra
net.com.mx
** Investigador del
DIE-CINVESTAV-
IPN.
Correo e:
galvare@cinvestav.mx

Resumen

A través de un análisis comparativo, se evalúa el impacto de las políticas públicas en educación superior implantadas en México en los últimos tres lustros, pues como afirman los autores, gobiernos disímolos han introducido las mismas políticas pero sus resultados varían significativamente en cuanto al logro de los objetivos planteados originalmente. ¿Por qué una política exitosa en un país no se puede copiar y esperar simplemente que tenga el mismo efecto en otro? ¿Cuáles son los factores que inciden en la suerte de una política? Para mejorar la comprensión del impacto de las políticas, es menester fijarse en cómo está configurada la administración o la coordinación del sistema. Con esto se enfatizar la importancia que tienen las reglas de juego que definen la operación cotidiana de las instituciones para entender por qué las políticas no siempre consiguen los resultados previstos.

Palabras clave: Políticas públicas comparadas, educación superior.

Abstract

A comparative analysis is used in order to assess the impact of public policies on higher education in Mexico during the past fifteen years, since according to some authors dissimilar governments have introduced the same policies with significantly different results in terms of the achievement of originally planned objectives. Why is it that a successful policy in one country cannot be copied and the same results expected in another? Which factors affect the destiny of a policy? In order to understand the impact of policies better, it is of relevance to see how the system administration or coordination is configured. With this, stress is made on the relevance of the rules of the game which define the daily operation of institutions in order to understand why is it that policies do not obtain foreseen results time and again.

Key words: Compared public policies, higher education.

*I watch the ripples change their size
But never leave the stream of warm impermanence
And so the days float through my eyes
But still the days seem the same*

David Bowie, *Changes*

Introducción

Desde 1990, el gobierno federal mexicano empezó a implantar políticas para modificar el funcionamiento de la educación superior. En la siguiente década y media ocurrieron considerables cambios: la matrícula creció, se crearon más instituciones, se estableció un procedimiento de acreditación, las universidades públicas elaboraron planes estratégicos y el financiamiento público aumentó. Desde una perspectiva histórica, la educación superior ha logrado importantes avances, puesto que esos cambios parecían imposibles de lograr al final de los ochenta, cuando el sistema estaba en evidente crisis.

Sin embargo, desde una mirada comparativa, los avances aparentan ser menores y más lentos que en otros países. Con el tiempo, las brechas parecen abrirse en vez de cerrarse. Un informe del Banco Mundial (2002) señala distancias crecientes entre países desarrollados y países en vías de desarrollo en aspectos como la cobertura, la productividad de la investigación o los ingresos provenientes de fuentes privadas. Igualmente, en recientes *rankings* internacionales, la UNAM, la principal universidad de investigación mexicana, quedó muy detrás de universidades estadounidenses, europeas y asiáticas¹.

En parte, esta brecha se podría explicar por las diferencias en el desarrollo logrado en décadas anteriores. Al final de los ochenta, el sistema mexicano estaba en crisis, tras ocho años de descenso del financiamiento público y una notable ausencia de reformas. Para remediar esta situa-

ción, el gobierno federal inició en los noventa políticas orientadas explícitamente a acortar la distancia respecto a otros países e hizo crecer el financiamiento. A pesar de ello, las universidades de otras naciones parecen haber avanzado más que las mexicanas.

Por lo tanto, aunque hay avances, queda la sensación—crecientemente corroborada por datos empíricos—de que el gobierno federal enfrenta fuertes dificultades para timonear el sistema: nuevos problemas aparecen antes de que se hayan resueltos los viejos y desafíos emergentes rebasan permanentemente las políticas existentes. ¿Cómo podemos explicar que las políticas encuentran estas complicaciones? ¿Existen factores peculiares en el caso mexicano que podrían explicar las diferencias con otros países?

La comparación con otros países es pertinente ya que gobiernos disímiles han introducido políticas educativas semejantes para conseguir objetivos parecidos. En efecto, se observan muchos “préstamos de políticas” entre países (Westerheijden *et al.*, 1994). Sin embargo, los resultados de estas políticas parecen variar de manera importante, lo cual plantea interrogantes sustanciales. ¿Por qué una política exitosa en un país no se puede copiar y esperar simplemente que tenga el mismo efecto en otro? ¿Cuáles son los factores que inciden en la suerte de una política?

Hay diferentes explicaciones en boga: una considera que las políticas pueden ser distintas, aunque parezcan parecidas. Otra, postula que las políticas operan dentro de un contexto político nacional, lo que puede alterar su efectividad.

Si bien ambos enfoques ayudan a entender algunas diferencias con otros países, creemos que ofrecen una explicación incompleta. Proponemos aquí que, para mejorar la comprensión del impacto de las políticas, es menester fijarse

¹ En el ranking de 2004 realizado por el Institute of Higher Education de la Shanghai Jiao Tong University, la UNAM ocupó el lugar 153 entre 500 universidades, mientras en el realizado por el Higher Education Supplement de The Times ocupó el lugar 195 entre 200 universidades (Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University, 2004; The Times, Higher Education Supplement, 2004)

en cómo está configurada la administración o la coordinación del sistema. Con esto queremos enfatizar la importancia que tienen las reglas de juego que definen la operación cotidiana de las instituciones para entender por qué las políticas no siempre consiguen los resultados previstos.

Quince años de cambios

¿Cómo juzgar los cambios en el sistema mexicano? ¿Se trata de un proceso parecido a otros países o de una transformación *sui generis*, marcadamente distinta? Para responder estas preguntas, empezaremos por revisar qué cambió y qué no, y cuál es la relación entre estos cambios y las políticas.

Ha habido múltiples políticas del gobierno federal: se introdujeron varios procesos de evaluación, se estableció una agencia nacional de acreditación de programas y se crearon nuevos fondos e instituciones. En comparación con 1990, varios avances destacan: la matrícula total creció de 1.2 millones de estudiantes a 2.1 millones en 2004, un incremento de 75% (SESIC, 2004). Si bien la atención al grupo de edad (de 20 a 24 años) sigue menor que en otros países en América Latina, se avanzó del 15 al 20%. En el mismo periodo, la matrícula de posgrado aumentó 143%. La mayor parte de este incremento correspondió al sector privado: en 1988, las instituciones privadas atendieron al 21% de los estudiantes, mientras en 2003 recibieron al 40%.

También se crearon nuevas instituciones: en 1990, se registraban 776 instituciones, mientras en 2003 había 1,533, amén de unas 1,100 sucursales (SESIC, 2003). Al inicio de los noventa, la educación superior en la mayoría de los estados se componía de una universidad pública y dos o tres institutos tecnológicos—que atendían al 85% de la matrícula— y algunas universidades privadas. Una década y media más tarde, existen sectores totalmente nuevos, como las universidades tecnológicas y politécnicas, algunas universidades públicas nuevas, 80 institutos tecnológicos adi-

cionales y un sector privado en rápida expansión atendiendo, en el plano nacional, al 33% de la matrícula y al 36% del primer ingreso (ANUIES, 2003). En algunos estados existían ya más de 150 establecimientos de educación superior y el sector privado atendía a la mitad de la matrícula.

Un crecimiento semejante ocurrió en la oferta de programas. Al inicio de los noventa, la ANUIES registraba 4,038 programas de licenciatura y 1,686 programas de posgrado. Al inicio de 2005, la ANUIES enlistó 7,849 licenciaturas y 3,437 posgrados (1,005 especialidades, 2,027 maestrías y 405 doctorados), amén de 297 programas de Técnico Universitario.

En cuanto al financiamiento, el gasto federal en educación superior aumentó de 0.4% al 0.7% del PIB, mientras las aportaciones estatales también subieron (de Vries, 2004). Además del aumento del subsidio regular, a lo largo de 15 años se crearon diferentes fondos extraordinarios. Como el financiamiento público creció más que la matrícula en el sector público, el subsidio por estudiante ha ido en constante aumento. Dentro del sector de universidades públicas estatales, el subsidio por estudiante pasó de 28 mil pesos en 1994-95 a 34 mil en 2002-03. En cuanto a las universidades federales, creció de 56 mil a 74 mil pesos.

En 2000 se creó el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y desde entonces, 15 comités han sido reconocidos por éste para evaluar programas específicos. Adicionalmente, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), existentes desde 1993, empezaron en 2001 a calificar en tres niveles los programas que han evaluado: nivel uno, para aquellos programas aptos para la acreditación, nivel dos para aquellos que podrían acreditarse en el mediano plazo y nivel tres para aquellos todavía alejados de la acreditación.

Ambas instancias aumentaron el número de programas visitados y se incrementó el número de programas calificados como de buena calidad o acreditados. Al final de 2004, el COPAES ha-

bía acreditado a 458 programas de licenciatura, mientras que los CIEES habían evaluado a 2,589 programas (de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado), de los cuales 957 eran considerados de nivel uno, 1,115 de nivel dos y 517 de nivel tres (CIEES, 2004).

También en 2002 se renovó la evaluación del posgrado, ahora de manera compartida entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIK), para la conformación del Padrón Nacional del Posgrado (PNP), mismo que remplazó el Padrón de Posgrados de Excelencia (PE). Adicionalmente, se creó el Programa Integral de Fomento al Posgrado (PIFOP) con el fin de apuntalar a los programas que podrían entrar al PNP en el corto plazo (antes del 2006), a través de apoyos financieros públicos. Tras la primera evaluación en 2002 para el PNP y el PIFOP, 244 programas conformaron el PNP, mientras que 354 programas entraron al PIFOP (SESIK, 2005a).

Las instituciones: un panorama de claroscuros

Los datos anteriores indican importantes avances en el sistema. Sin embargo, si pasamos de las tendencias generales del sistema hacia los cambios en instituciones específicas, el cuadro se vuelve sumamente enredado. En 2004, encontramos algunas instituciones con prácticamente todos sus programas acreditados, donde la mayor parte del profesorado cuenta con posgrado y donde el financiamiento público ha ido en constante aumento desde 1990. Pero a su lado hay universidades que parecen seguir permanentemente al borde del colapso, con pocos programas acreditados, con problemas financieros graves, una planta académica débil e infraestructura insuficiente.

En medio de estos dos extremos, una gran cantidad de instituciones avanzó en algunos aspectos, pero se estancó en otros. El panorama se vuelve aún más enmarañado si nos fijamos

no sólo en las universidades públicas, sino en el sistema en su conjunto. Con esta mirada, podemos encontrar universidades públicas con pocas carreras acreditadas, al lado de algunas universidades privadas que ya cuentan con un buen número de programas aprobados por el COPAES o los CIEES.

Si consideramos la acreditación de licenciaturas, destaca que el COPAES y los CIEES solamente habían dado el sello de calidad a una pequeña parte de los 7,849 programas registrados por la ANUIES (2005). El COPAES registra 476 programas acreditados, mientras que según los CIEES 593 programas de licenciatura son nivel uno. Sin embargo, las evaluaciones de CIEES y COPAES coinciden en parte: hay 205 programas nivel uno que además están acreditados. El total de programas de nivel uno de CIEES, acreditado por COPAES o aprobados por ambas instancias, suma 864, lo que representa el 11% de la oferta total en 2004. El resto de la oferta, el 89%, es de nivel insuficiente o, más diplomáticamente, de calidad desconocida.

En cuanto al PNP se presenta una situación parecida: al inicio de los noventa, cuando arrancó el Padrón de Excelencia, 421 programas conformaban el equivalente al 25% de los posgrados existentes en este momento. En 1995, el número se había incrementado hasta 614 programas y en 1999 el total de programas admitidos era de 468. Pero en 2002, el sucedáneo del PE, el PNP, incluía sólo a 244 posgrados, mientras el PIFOP asignó apoyos a 354 programas “sujetos a un proceso de mejora continua de calidad”. En tanto, el número de programas en el Padrón decreció, la oferta aumentó de 1,600 a 3,437 programas (incluyendo especialidades) lo cual implica que en 2004 menos del 10% del total de posgrados en todo el país reunía los requisitos de calidad. Destaca que varias universidades públicas –o incluso algunos estados– no cuentan con programas aceptados en el PNP, al mismo tiempo que otras solamente tienen dos o tres.

Así, si consideramos a los dictámenes del COPAES, los CIEES, la SESIK y el CONACyT

como indicadores de calidad, en 2004 solamente una décima parte de las licenciaturas y posgrados merecía este calificativo y estos programas se concentraban en un número reducido de instituciones y estados².

El financiamiento pinta un panorama semejante: algunas universidades públicas lograron aumentar sus ingresos provenientes del erario público, otras tuvieron menos éxito. En cuanto al subsidio por estudiante, las universidades públicas federales siguieron recibiendo más subsidio por estudiante que el promedio de las universidades estatales. Pero existen importantes diferencias. Por ejemplo, la Universidad Autónoma Metropolitana aumentó de 52 mil pesos en 1994-95 a 66 mil en 2002-03, la UNAM creció de 55 mil a 77 mil y la Universidad Pedagógica Nacional bajó de 141 mil a 49 mil pesos por estudiante. En el mismo tenor, las universidades públicas estatales recibieron aumentos desiguales y continuaron los contrastes: en 2002-03, la Universidad Autónoma de Yucatán recibía 68 mil pesos por estudiante, mientras que la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca se situaba en 12 mil pesos (SESIC, 2004).

Entre las universidades tecnológicas se encuentran semejantes desigualdades. A lo largo del tiempo, el subsidio por alumno dentro del sector tendió a bajar, dados los altos costos iniciales frente a una matrícula limitada. En 1994-95, el subsidio por estudiante era de 80 mil, en 2002-03 de 30 mil. Aun así, las universidades tecnológicas creadas al inicio de los noventa muestran costos distintos entre sí: desde 21 mil para la Universidad Tecnológica de Puebla, hasta 42 mil para la Universidad Tecnológica de Tula-Tepeji.

Estas diferencias se dan en un contexto en el que las discusiones sobre posibles fórmulas de financiamiento continúan. Durante diez años

la ANUIES ha lanzado varias propuestas para distribuir de manera más adecuada el financiamiento público, pero a la fecha ninguna ha sido aceptada. El cambio más visible hasta ahora es que la negociación se trasladó a la Cámara de Diputados, donde la capacidad de cabildeo y presión política de los rectores sigue jugando un papel crucial en la distribución de los recursos.

La asignación de los recursos extraordinarios demuestra fenómenos análogos. Algunas universidades públicas tuvieron un notable éxito en la obtención de recursos provenientes del Programa para la Mejora del Profesorado (PROMEP), del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) o del Fondo de Inversión de Universidad Públicas Estatales con Evaluación de ANUIES (FIUPEA). Pero igualmente se dan casos llamativos de universidades que en ningún momento lograron obtener una cantidad considerable de recursos especiales. Nuevamente, en medio de los dos extremos hay instituciones que alternan alzas con bajas o que obtuvieron apoyo de algunos fondos, pero no de otros.

En cuanto a otros programas federales, a estas alturas resulta claro que no se alcanzarán las metas optimistas trazadas en 1996, según las cuales tendríamos 15 mil profesores de tiempo completo con doctorado, 39 mil tiempos completos con maestría y un total de 68 mil académicos de tiempo completo en 2006 (de Vries y Álvarez, 1998). Tras siete años de operación, con el apoyo del PROMEP solamente 1,116 profesores habían obtenido el doctorado y 1,108 la maestría. En total, el número de doctores llegó a 4,863, el de maestros a 12,276 y los académicos de tiempo completo sumaron 25,428 (SESIC, 2005c). Nuevamente, entre las universidades encontramos grandes diferen-

² La situación es particularmente llamativa en el caso del posgrado: mientras los posgrados pertenecientes al PNP se concentran en el Distrito Federal, los 31 posgrados calificados como "competitivos a nivel internacional" se ubican únicamente en el DF. Estos posgrados competitivos internacionalmente representan, a su vez, menos del 1% de la oferta total.

cias. Algunas instituciones públicas contaban en 2004 con un buen número de profesores de tiempo completo con estudios de posgrado, otras con mucho menos.

De la misma manera, se observan diferencias importantes entre instituciones en lo que respecta a la participación de los estudiantes en el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES): algunas contaban con un buen número de becados otras con pocos. Este programa —la novedad del sexenio— abre posibilidades a estudiantes de bajos ingresos de solventar sus estudios sin tener que trabajar. Además, el programa tiene la virtud de mejorar el desempeño académico y la continuidad de estudios, gracias a que la beca está asociada a la asignación de un tutor (De Garay, 2003). En el ciclo 2003-2004 se otorgaron 122,644 becas, lo que representa aproximadamente el 6% de la matrícula de licenciatura, y no está claro si en 2006 se alcanzarán las 300 mil becas que el Programa Nacional de Educación 2001-2006 propuso como meta.

Para la admisión de estudiantes, parte de las universidades adoptó el examen nacional del Centro Nacional para la Evaluación (CENEVAL), pero otras contrataron los servicios del *College Board* o diseñaron su propio examen. Varias universidades públicas siguieron dando un trato preferencial a los aspirantes provenientes de sus propias escuelas preparatorias. La mayoría de las universidades privadas admite los estudiantes simplemente con el diploma de la escuela preparatoria.

Finalmente, en cuanto al intento de establecer un sistema de información común para las universidades públicas, esfuerzo financiado por el Programa para la Normalización de la Información Administrativa (PRONAD) desde 1996, existen fuertes diferencias en el grado de avance.

Algunas universidades contaban en 2003 con sistemas de información operativos en algunos módulos —como la administración escolar— pero no en otros, como la administración financiera. Al mismo tiempo, los demás sectores no participan en el programa, lo cual implica que no se vislumbra un sistema nacional de información en el corto plazo.

En cuanto a los cambios en los estados, la reanimación de las Comisiones Estatales de Planeación de la Educación Superior (COEPES) revela igualmente resultados disímiles: en 2004, en algunos estados existía una COEPES que operaba efectivamente, en otros seguía siendo un tigre de papel. De la misma manera, ciertos estados contaban con su ley de educación superior actualizada, pero otros continuaban con una ley formulada en los cincuenta o carecían de ella. Finalmente, no se evidenciaba mucha coordinación entre los gobiernos estatales y el federal en materia de la planeación de la educación superior. A modo de ejemplo, cuando las universidades públicas estatales elaboran y presentan sus planes de desarrollo (PIFIS) al gobierno federal, el gobierno estatal no participa.

El panorama en 2004 es entonces de contrastes: algunas universidades públicas demuestran avances, pero otras quedaron estancadas. Igualmente, algunas universidades privadas se consolidaron, otras no.

Una pregunta clave frente a este panorama es cómo estos cambios se relacionan con las políticas públicas. No todos los avances parecen deberse a las acciones gubernamentales: la matrícula se incrementó desde 1990, pero la mayor parte del crecimiento se debió al sector privado. Dado que este sector no fue objeto de políticas públicas expresas³, no es claro si se trata de un desarrollo deseado o planeado. Tampoco la feminización de la matrícula fue resultado de

³ Puede decirse que fue objeto de una no-política que, como se sabe, constituye también una forma de política. Pero no hubo, hasta muy recientemente, esfuerzos por hacerse cargo del enorme reto regulatorio que ha implicado la expansión del sector privado.

políticas específicas al respecto. Ambas tendencias además iniciaron antes de la introducción de políticas.

En otros ámbitos, los efectos aparentan ser circunscritos. Los académicos acrecentaron en número y en calificaciones, pero el PROMEP parece haber incidido solamente de manera limitada, ya que el número de profesores con posgrado aumentó mucho más que el número de becarios PROMEP. Entre 1998 y 2004, el PROMEP becó a 4,695 profesores, de los cuales 2,046 se habían graduados en el 2004, mientras que la SESIC otorgó 7,679 nuevas plazas a las universidades públicas para la contratación de tiempos completos con posgrado (Rubio *et al.*, 2004). En términos sistémicos, el programa auspició únicamente al 18.5% de los nuevos doctores y maestros incorporados al mercado académico desde 1996.

En la misma lógica contradictoria, la apertura de nuevas instituciones, sucursales o programas obedeció a veces a políticas explícitas del gobierno —como las universidades tecnológicas— pero en otras ocasiones se produjo en contra de los deseos expresos del gobierno federal o estatal, como en el caso de los programas de regionalización de varias universidades públicas.

¿A qué se debe esta diversidad de respuestas y resultados? Hay diferentes maneras de enfocar la cuestión.

Perspectivas de análisis

Existen ya muchas publicaciones que describen las políticas emprendidas por distintos gobiernos, revelando coincidencias llamativas en cuanto a las estrategias y metas. En los países de menor desarrollo, se presentan claros intentos de acercar a las universidades al modelo del primer mundo (Acosta, 2002; Altbach, 2004). No obstante, los resultados de estas políticas han sido distintos en diferentes latitudes. Esto lleva a inquietudes tanto prácticas como teóricas: en el ámbito práctico, cualquier gobierno formula políticas con el fin de obtener resultados comprobables. La aplicación

de políticas presupone la existencia de alguna capacidad de predicción en cuanto a la relación entre acciones y resultados. Mas si los efectos pueden variar considerablemente, la acción gubernamental se convierte en un timoneo en la oscuridad. En cuanto a la teoría, se presenta un desafío semejante de entender por qué ciertas políticas al parecer exitosas en un país tienen efectos bastante distintos en otros. Cualquier modelo teórico trata de establecer regularidades o, en su caso, de advertir por qué se producen las excepciones a la regla.

Ahora bien, existen varias conjeturas para descifrar las diferencias en la efectividad de las políticas educativas gubernamentales. Una primera se refiere a las políticas mismas. Otra contempla el contexto político en que se desarrollan estas políticas. Una tercera —que queremos plantear aquí— se refiere al ámbito de la implementación de las políticas, tomando en cuenta las características de la organización y administración del sistema. Pasaremos revista a estos tres elementos.

Las políticas y su diseño

El análisis de políticas revisa cuáles son las intenciones del gobierno, quiénes formulan y operan las políticas y cuáles son las respuestas que dan las instituciones que se buscan cambiar. Los estudios realizados bajo esta perspectiva en México y en otros países revelan que prácticamente todos los gobiernos han buscado cambiar sus sistemas mediante ejercicios de evaluación o acreditación, ligados a un financiamiento condicionado al cumplimiento de las metas formuladas por la autoridad. En este contexto, alrededor del mundo ha habido un auge del Estado Evaluador, moviéndose desde el control burocrático hacia el timoneo a distancia y mecanismos de mercado. México no parece ser una excepción a este movimiento.

Ahora bien, aunque se puede observar una coincidencia en cuanto a las metas (como la calidad y la pertinencia) y a ciertos instrumentos (evaluaciones y fondos condicionados), también

se observan caminos muy distintos para alcanzar estas metas. De manera general, los países desarrollados han enfatizado la eficiencia de las universidades, lo cual ha llevado a recortes del presupuesto, la fusión de programas o instituciones, la contratación de personal de tiempo parcial y un incremento del financiamiento privado para las instituciones públicas.

El camino seguido por el gobierno federal mexicano ha sido marcadamente distinto. En la última década y media, el gobierno ha enfatizado que las instituciones públicas necesitan más personal de tiempo completo con doctorado, más fondos y mejor infraestructura, amén de que se requieran más instituciones y más programas.

En efecto, en comparación con universidades en otros países, la suerte de las instituciones públicas en México ha sido muy distinta: desde 1990, algunas instituciones lograron duplicar prácticamente su presupuesto (De Vries, 2004). En cuanto a las plantas académicas, resalta que, mientras en 1996 el 65% de los académicos de tiempo completo en las universidades públicas estatales contaba con licenciatura, en 2004 el 68% cuenta con posgrado (Rubio *et al.*, 2004). Varias universidades públicas presumen edificios nuevos, programas de reciente creación, nuevas sedes regionales, más tiempos completos, al mismo tiempo que la matrícula ha crecido poco en este sector. En términos de eficiencia, el sistema se ha vuelto más costoso. Así, mientras alrededor del mundo todos andan en pos del Santo Grial de la calidad, los caminos difieren marcadamente. En el momento de hacer comparaciones entre países, vale la pena no sólo considerar las metas, sino las vías.

Ahora bien, el enfoque de análisis de políticas no logra explicar del todo las diferencias entre México y otros países. El hecho de que las universidades en otros países se hayan visto obligadas a hacer más con menos y las mexicanas a hacer más con más, haría suponer que se están cerrando las brechas entre México y el primer mundo. Sin embargo, la cosa no es tan simple. ¿A qué se puede deber?

El análisis de políticas señala que hay mucho que puede fallar: las políticas pueden carecer de claridad, los implementadores pueden hacer su propia interpretación de lo que se debe hacer y los afectados pueden desviar las políticas u oponerse rotundamente. Para empezar, un sinnúmero de problemas sociales compite por la atención del gobierno y solamente algunos llegan a la agenda. Aun cuando el problema logre llegar, no queda siempre claro cuál sería la solución adecuada. Este proceso ha sido tipificado como de “botes de basura”, donde los problemas buscan soluciones, las soluciones buscan problemas y los políticos buscan trabajo (March y Olsen, 1976).

Una vez definida la política, su implementación puede seguir distintos caminos ya que los diferentes niveles de gobierno involucrados pueden dar su propia lectura de lo que se busca lograr. En efecto, a lo largo de la cadena de implementación existe solamente un control limitado desde los niveles superiores sobre los inferiores, lo cual puede llevar a que los implementadores obstruyan en la práctica las intenciones gubernamentales.

Las posibilidades de fracaso son tantas que parece un milagro que todavía haya políticas que funcionen. Las obras de Pressman y Wildavsky (1974) o de Cerych y Sabatier (1986) evidenciaron la limitada capacidad gubernamental de instrumentar cambios sociales. Las críticas en estas obras provocaron reformas del Estado mismo, con la introducción de nuevos enfoques para la administración pública. Estos enfatizaron formas distintas de coordinar o administrar lo público, con una gestión por objetivos y procesos de evaluación de los resultados, con una orientación de más mercado y competencia y de menos burocracia y jerarquía, aunque la profundidad de cambio en la administración pública ha sido disímil en diferentes países (Toonen y Raadschelders, 1997).

Los estudios sobre políticas en México se han centrado igualmente en la formulación y la implantación de políticas y su efecto sobre las instituciones, señalando muchas razones del

por qué las políticas pueden fallar. Estos estudios evidencian fallas en la planeación (Álvarez y De Vries, 1998), complicaciones en la implementación (Acosta, 1997; De Vries, 2000), amén de resistencias de los grupos de interés.

La solución primordial ante estos problemas es mejorar el diseño de las políticas, aclarando las metas y los objetivos, afinando los incentivos y racionalizando la cadena de implementación, delimitando el poder de los intermediarios o mejorando la coordinación. Esto, a su vez, lleva a la conducción de estudios sobre “buenas prácticas” en la formulación e implantación de políticas o a búsquedas para encontrar los “incentivos correctos” para lograr los resultados deseados (CPB-CHEPS, 2001).

Si bien la claridad de objetivos y procesos puede ser un factor, este enfoque de análisis no explica todo. Afinar las políticas es un fenómeno que se ha dado en casi todos los países y se observa un permanente préstamo de políticas aparentemente exitosas. En este sentido, pareciera haber una convergencia de políticas entre países –inspirada según algunos autores por organismos internacionales como la OCDE o la UNESCO (Villaseñor, 2000). Pero mientras esto debería provocar resultados parecidos, sigue habiendo contrastes considerables entre países.

La política

Una segunda posibilidad de explicación es el contexto político. En países desarrollados, éste puede ser relativamente estable. Sin embargo, varios autores han tratado de analizar cómo estos cambios llevan a nuevas interacciones entre políticas públicas, sistemas políticos y respuestas institucionales (Nicolson-Crotty and Meier, 2003; Pusser, 2003; McLendon, 2003; Acosta, 2003), cuestiones de suma importancia en países “en vías de desarrollo” donde el contexto político ha cambiado considerablemente en las últimas dos décadas.

En México hay una arraigada historia de relacionar lo que sucede en la educación superior con

las características del contexto político. Como plantea la SESIC: “las evaluaciones han ayudado a identificar que nuestro sistema educativo es en la práctica heterogéneo y contradictorio y esto es explicable por la etapa de transición que se ha estado viviendo en las últimas dos décadas en el país” (SESIK-IESALC, 2003: 91).

En efecto, parecen existir motivos suficientes para plantear esta relación. El sistema político mexicano ha pasado por cambios cardinales durante dos décadas. La pirámide tradicional del poder –con el presidente en la cúspide– ha sido remplazada por un régimen donde diferentes niveles o ámbitos del gobierno han pasado a manos de partidos de oposición, culminando con la ocupación de la presidencia de la República por el candidato del Partido Acción Nacional. Así, el ejercicio del poder, organizado alrededor de un partido único, empezó a desintegrarse para dar lugar a una estructura fragmentada, con gobiernos divididos y yuxtapuestos en los diferentes niveles. Los gobiernos estatales pueden estar en poder de diferentes partidos al de la presidencia. El congreso federal o estatal puede tener mayoría de la oposición y los partidos políticos recién arribados al poder pueden tener poco control sobre la burocracia heredada.

Las políticas operan dentro de este contexto político, lo que puede incidir en su efectividad. La organización del sistema político influye en quién puede tomar determinadas decisiones y cuáles instancias –el ejecutivo, el legislativo, el judicial– pueden participar en la formulación y operación de políticas. En el contexto de la transición mexicana, la política educativa del ejecutivo federal encontraría numerosos obstáculos potenciales para su implantación, desde los partidos políticos, el congreso o los gobiernos locales. El aumento de actores en esta cadena contribuye, casi invariablemente, al desvío de los objetivos (Acosta, 2003).

Así, la transición política podría dificultar la relación entre los actores y delimitar la capacidad del Estado para impulsar cambios. Como indica Grindle (1996) los nuevos estados democráticos

en países en vías de desarrollo muchas veces carecen de capacidades administrativas, políticas y financieras para coordinar efectivamente las instituciones públicas. Esta situación hace peligrar la legitimidad de muchos gobiernos para diseñar e implantar políticas para la educación superior. Si la transición hacia la democracia además se acompaña por una descentralización, también los gobiernos estatales enfrentan incrementos de demandas a la par de constreñimientos fiscales. Esto significa que los gobiernos encaran “factores contextuales” en los cuales las configuraciones políticas alrededor de la educación aumentan.

Limitaciones

Estos dos enfoques aportan explicaciones, pero también tienen sus limitaciones. El enfoque de políticas considera a las acciones del gobierno como un conjunto de estímulos y restricciones, que busca provocar ciertos comportamientos en los actores. Esto presupone que si se logran crear los incentivos correctos se obtendrá el desempeño deseado. En el caso que esto no suceda, la respuesta lógica es afinar las políticas. Desde este punto de vista, la operación de las políticas se asemeja a un cajero automático, donde el NIP correcto produce la transacción deseada. No obstante, en la práctica las políticas parecen funcionar más bien como las máquinas de juego en Las Vegas, donde sólo de vez en cuando sale el premio anhelado.

El enfoque de la política revela que la práctica resulta más complicada. Aspectos particulares de diferentes sistemas políticos pueden crear obstáculos para formular u operar las políticas. No obstante, este enfoque crea sus propios problemas. Hay países con contextos políticos equivalentes en los cuales los paradigmas contemporáneos de políticas educativas generan resultados distintos. Pero también está el caso inverso: países con contextos políticos diferentes y resultados de políticas educativas equiparables. Se requeriría hacer estudios

comparativos de sistemas políticos para explicar estas diferencias, distinguiendo entre Estados autoritarios y democráticos, centralizados y descentralizados, catalogando las reformas del Estado en cada país.

Además de la dificultad de esta tarea, el enfoque político no logra explicar del todo por qué una determinada organización política impacta en la educación superior. Al final de cuentas, la mayoría de los países democráticos opera con gobiernos divididos y yuxtapuestos en sus distintos niveles, con alternancias frecuentes en el poder y con grupos de interés defendiendo su posición. Así, desde esta perspectiva no se lograría entender por qué las políticas educativas mexicanas operan de manera distinta que en otros países, justo en el momento en que el sistema político empieza a asemejarse. La única explicación sería que la transición todavía no es completa, causando una falta de capacidad del Estado. Pero aun bajo esta hipótesis, cabría suponer que la transición tendría que completarse algún día, de lo cual no se sigue automáticamente que los resultados de las políticas en la educación superior comenzarían a parecerse a los de otros países.

Al mismo tiempo, la explicación política carea hechos que no deberían ocurrir. En el caso mexicano, uno esperaría un cuadro donde las políticas sean bloqueadas por la oposición, canceladas al momento de discutir el presupuesto o boicoteado por gobiernos locales y las instituciones. Mas en la educación superior lo contrario parece ocurrir: a pesar de la transición política, las políticas educativas han sufrido pocos cambios y no han sido motivo de oposición por parte de otras instancias del sistema político. Sorprendentemente, la transición política va acompañada por la continuidad de las políticas, como señala Acosta (2003): “se puede suponer razonablemente que un cambio político hacia la democracia implica de manera más o menos temprana un cambio en los estilos de producción e implementación de las políticas públicas”. Sin embargo, señala, hasta el momento en México se ha dado un cambio político sin cambio en las políticas.

Así, en términos de teoría política, en México se presentaría un fenómeno extraño: durante los 70 años de dominación del PRI y de centralismo, las políticas educativas solían sufrir cambios cada sexenio o trienio. En la actualidad, las políticas se distinguen por su persistencia y no parece existir oposición. Así, en los tiempos de continuidad política, hubo discontinuidad de políticas, mientras en la actual fase de transición política existe una continuidad de políticas educativas.

De esta forma, el contexto político ofrece elementos para explicar por qué ciertas políticas pueden ser rechazadas u obstruidas por actores políticos, pero no logra explicar por qué los resultados pueden ser distintos a pesar de que se adoptan e implementan políticas similares.

En términos generales, la limitación de los estudios sobre las políticas de educación superior y la política consiste en que se preocupan poco por los desempeños del sistema y de los establecimientos, ya que su interés principal es estudiar las decisiones gubernamentales en determinados arreglos políticos, en los cuales se procesan conflictos, negociaciones y alianzas entre diversos actores⁴. El actor principal es el gobierno y el foco del análisis las reformas en la gobernabilidad. La política no es un asunto residual, como si lo pueden ser los resultados sustantivos de las reformas (Leslie y Novak, 2003).

En los Estados Unidos, por ejemplo, hay conclusiones acerca de que los factores políticos tienen preeminencia sobre los técnicos en los procesos de reforma (Leslie y Novak, 2003) o que las organizaciones académicas son instituciones políticas exógenas que funcionan como sitios de un extendido conflicto político y económicos dentro de la sociedad (Pusser, 2003). Pero este tipo de ideas pueden aplicarse casi en cualquier país para muchas instituciones, de tal modo que resultan comparativamente poco

útiles para analizar por qué políticas semejantes producen resultados tan diferentes en cada caso nacional.

Para algunos autores, la forma como están constituidas las estructuras que gobiernan la educación superior juega un papel crucial en los desempeños de las instituciones. Esas estructuras, centralizadas o no, proveen una autoridad regulatoria y tienen efectos en los desempeños. Pero mientras algunos autores han encontrado que las universidades muestran mayor productividad y recursos bajo estructuras descentralizadas (Knott y Payne, 2004; 2003) otros, como McGuinness (1999) señalan que existen muchos casos sin correspondencia entre desempeños y gobiernos centralizados o descentralizados. Eso nos permite suponer que existen otros factores, ligados a la historia, la cultura y la forma de organización de distintos sistemas. Un enfoque que podría ayudar a explicar los resultados diferenciados es mirar cómo está organizado en los hechos el sistema de educación superior mexicano.

La organización y administración de la educación superior

Podemos considerar las políticas como la introducción de nuevas reglas de juego que buscan cambiar el comportamiento de actores. A su vez, estas políticas están sujetas a otro conjunto de reglas –las de la política– que influyen en lo que parece factible o legítimo en el terreno de la acción gubernamental. Los arreglos institucionales dentro del campo político pueden influir en la formulación de políticas.

Los enfoques de las políticas y de la política parten de una idea común: las políticas diseñadas en la cúspide van bajando, a través de la burocracia, hasta que afectan el comportamiento de los actores en la base. Estos actores, por estar

⁴ Nicholson-Crotty y Meier (2003) señalan que en Estados Unidos apenas comienzan a realizarse investigaciones empíricas sobre el rol que las estructuras gubernamentales juegan en la determinación de los resultados de las políticas públicas en educación superior.

dentro de instituciones educativas, tienen ciertas características especiales ya que trabajan en organizaciones flojamente acopladas, con una autoridad dispersa, lo cual puede influir en los resultados (Clark, 1990).

No obstante, estos análisis raras veces contemplan a la franja intermedia entre los elaboradores de las políticas y los recipientes en la base. Fijarse en esta franja intermedia implica preguntarse cómo está organizado el sistema, cómo se administra y si existen condiciones o reglas que permiten regular el sistema de tal forma que se puedan lograr los objetivos de las políticas. Como indica Casanova (1999), las políticas no sólo son los planes y programas formulados y operados por el ejecutivo, sino toman forma en la interacción con los actores cuyo comportamiento buscan modificar. La forma como se produce esta interacción depende de la configuración política de la administración —la operación cotidiana— del sistema. Ello implica que debemos revisar cómo está organizada la administración de la educación superior.

Desde una óptica tradicional se distingue entre un esfera de hacedores de políticas (el presidente, el congreso, el gobernador), una de implementadores (funcionarios del ejecutivo federal o estatal y de la administración universitaria) y una de recipientes (académicos y estudiantes). Con esta mirada, la administración pública aparece como la instancia encargada de la aplicación “apolítica” de las iniciativas formuladas en los niveles superiores, integrada por funcionarios que siguen las órdenes de arriba y tratan de hacer obedecer a los de abajo. Así, en muchos análisis políticos, la administración figura como un factor marginal (Kettl, 2002)

En la descripción clásica de Weber, la burocracia está organizada por jerarquía y autoridad, estipuladas en leyes y reglamentos. Los superiores controlan a los inferiores a través de estas reglas, mediante el control sobre el acceso a los puestos y la vigilancia sobre el presupuesto.

Otra descripción más reciente cambia el enfoque: los administradores son sujetos racio-

nales, que actúan no por jerarquía y autoridad, sino por incentivos o recompensas, buscando maximizar sus ganancias. Esto convierte en las burocracias en redes de contratos, cuya existencia acarrea “costos de transacción” para la aplicación de políticas (Williamson, 1975). Esto lleva postular relaciones distintas entre jefes y subordinados, cuando los jefes negocian contratos de desempeño con los subordinados para implantar políticas, en vez de ejercer su autoridad por la vía de reglamentos. Una estructura eficiente es la que consigue los mejores contratos, lo cual depende a su vez de la calidad de información sobre el desempeño del subordinado. Puede haber fenómenos que frenan la eficiencia de la administración, como la “selección adversa” (los subordinados no son los adecuados) y problemas de “peligro moral”, donde los subordinados hacen cosas distintas de lo que quiere el jefe.

En ambos enfoques, la burocracia figura como el instrumento con que los políticos llevan a cabo sus políticas. Tanto en las teorías weberianas como en las de costos de transacción, la burocracia aparenta ser una instancia prácticamente desprovista de intereses personales o humanos. Ambos enfoques implican que para mejorar el impacto de políticas se deben explicitar los objetivos, mejorar los instrumentos y vigilar a los implementadores.

Otros han puesto en duda la operación apolítica de la burocracia. Crozier (1964) indicó que la burocracia puede tener sus propios intereses y obstruir las políticas. Los burócratas tienen la ventaja de información, con lo cual pueden negociar presupuestos demasiado grandes, burocracias demasiadas extendidas y resultados que son inadecuados.

Sin embargo, la ausencia más grande en estos enfoques es que no consideran que ya existen reglas de juego dentro de la burocracia, las cuales moldean la acción pública. Es decir, no toman en cuenta la manera en que opera la administración.

En la tradición neo-institucionalista, esas reglas pueden operar porque se dan dentro de

un campo organizacional relativamente bien definido, que es regulado por determinadas “agencias”. Como cualquier otro campo, el de la educación superior contiene patrones culturales, normativos y cognitivos y está definido por: a) una densidad de interacciones entre las organizaciones pertenecientes al campo; b) la emergencia de estructuras interorganizacionales de dominación y patrones de coalición; c) un incremento de la información con la que las organizaciones deben contender; y d) el desarrollo de una percepción entre los participantes de que ellos están involucrados en una empresa común (DiMaggio y Powell, 1991; Scott, 1991). El campo cuenta con productores, distribuidores y consumidores de bienes, agencias reguladoras, asociaciones profesionales y otras organizaciones que producen servicios o productos similares. Algunos autores han agregado que la variabilidad de los comportamientos y de los resultados se debe a que en un mismo campo se juegan diversos juegos bajo diferentes reglas, de acuerdo con la forma como calculan sus propios intereses en relación con la legitimidad de los intereses de los otros (Fireston, 1989). Así, para los observadores que no conocen cuáles son las verdaderas reglas, en apariencia las decisiones son impulsivas e incoherentes. Las políticas serían el producto de muchos y diferentes intereses trabajando independientemente en muchos y diferentes asuntos simultáneamente (Leslie y Novak, 2003). Bajo esta perspectiva, las reglas de juego son arreglos que se producen en la interacción de los actores, aunque no todos los actores producen estas reglas o al menos no directamente. Los actores decisivos producen entornos regulatorios en función de su posición relativa en determinado campo de fuerzas.

De esta manera, la burocracia no es solamente un conjunto de funcionarios con intereses personales: también es un conjunto de reglas de juego, construido a lo largo del tiempo y estas reglas definen cuales son las posibilidades para la política y las políticas de modificar al sistema, ya que las reglas a este nivel definen cuáles ac-

tores políticos pueden incidir de qué forma en la regulación de la educación superior y cuáles políticas públicas se pueden aplicar a quién. En estos términos, las burocracias son las agencias mediadoras del campo, a la vez que sus reglas y actores constituyen la configuración política del sistema de educación superior.

Si consideramos a la administración como un conjunto de reglas, la aplicación de políticas implica una interacción permanente entre la esfera política, la burocracia y los actores cuyo comportamiento se busca modificar, en una situación donde la burocracia es un agente con fuerza política, con culturas, reglas y valores propios y no meramente un instrumento para implementar políticas.

Optar por la administración como punto de análisis implica remplazar el punto de vista de la administración como el actor que instrumenta las políticas (la variable independiente) por uno donde las políticas actúan sobre la administración (la variable dependiente). Ver a la administración como la variable dependiente implica que tenemos que revisar cómo se organiza realmente. Preguntar por las reglas de la administración del sistema de educación superior implica revisar como se regula esta esfera particular de la acción pública.

La administración y regulación de la educación superior mexicana

Todos los sistemas educativos tienen alguna forma de regulación: reglas para definir qué califica como educación superior, qué programas se pueden ofrecer y bajo cuáles condiciones, quién reúne las condiciones para ser profesor o estudiante, cómo se deben administrar las finanzas de la institución o del sistema. Existen, sin embargo, importantes variaciones entre países en cuanto a qué se regula, quién lo hace y cómo se hace.

La configuración de la administración del sistema educativo en México es el resultado de la época del centralismo. El sistema político en México ha sido descrito como autoritario,

presidencialista y centralista o, Vargas Llosa *dixit*, como la dictadura perfecta. Desde una perspectiva del contexto político, en aquella época hubiera resultado ser más fácil diseñar políticas ya que bastaba con la aprobación del presidente para iniciar una reforma. No obstante, durante los ochenta, había una notable ausencia de políticas públicas para intentar modificar el comportamiento del sistema (Fuentes 1989; De Vries, 2002).

Ahora bien, si consideramos a la administración del sistema como el foco de análisis, no sólo estaban ausentes las políticas públicas: prácticamente no existían reglas formales nacionales para regular el comportamiento de los actores. Salvo la Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978 y algunos artículos de la Constitución, no había un marco legal para regular la educación superior.

A su vez, las pocas reglas existentes tenían un aspecto peculiar en común: más que estipular exigencias o prohibiciones para la operación de las instituciones, contemplaron una serie de delimitaciones y requerimientos para el Estado mismo. Aunque declararon al Estado como responsable para la educación —ante todo para su financiamiento— delimitaron fuertemente su capacidad de intervenir o regular las instituciones, al definir a la mayoría de las instituciones de educación superior como autónomas, privadas, estatales o descentralizadas. Las leyes existentes llevaron a una desregulación del sistema y a una extrema descentralización, ya que estipulaban que cada institución era responsable para establecer sus propias reglas.

Durante el centralismo, la mayor parte de las universidades públicas obtuvo su autonomía, lo cual en el caso mexicano implica que formalmente son libres de abrir programas, aceptar estudiantes, contratar profesores o aplicar el subsidio público internamente. Las universidades privadas, todavía limitadas en número, necesitaban un permiso del gobierno federal o estatal, pero el proceso de autorización era laxo, con pocas reglas formales, sin un seguimiento posterior de

su funcionamiento. Los institutos tecnológicos pueden parecer a primera vista una excepción a la regla, por su fuerte control centralista. Sin embargo, tampoco eran un sector donde había reglas explícitas o formales nacionales, sino una jerarquía que colocaba al subsecretario en el centro de todas las decisiones. Pero eso no implicaba un control por parte del gobierno: el sector quedó encapsulado dentro del gobierno federal, pero protegido de la injerencia de la SEP o de los gobiernos estatales (De Vries, 2002).

Por su parte, los gobiernos estatales habían quedado sin responsabilidades en el terreno de la educación superior, salvo en el aprobar la ley orgánica de la universidad pública estatal. Frente a universidades estatales autónomas, institutos tecnológicos federales, e instituciones privadas, poco quedaba por hacer. Las leyes estatales de educación existentes generalmente no fueron actualizadas y la contraparte estatal en el financiamiento se empezó a asignar por la vía automática.

Así, la elaboración de las reglas básicas y la administración cotidiana correspondió a las instituciones, llevando a que, al final de los ochenta, existieran unas 700 instituciones, donde cada cual tenía reglas propias. Uno puede preguntarse hasta dónde había realmente una administración pública del sistema: por una parte, la SESIC era una dependencia pequeña que negociaba el presupuesto con las universidades públicas, pero con poca información sobre lo que sucedía en ellas. Por el otro, en la mayoría de los estados no existía una instancia encargada de la educación superior. En efecto, solamente había equipos administrativos dentro de las universidades que tomaban las decisiones sobre estudiantes, contrataciones y promociones y la distribución interna de recursos.

Las instituciones

Ahora bien, la ausencia de reglas nacionales no significó que hubiera una total ausencia de normas para guiar el comportamiento de los actores. Más bien, entrañó que cada institución elaborara

un conjunto *sui generis* de reglas, dictadas por situaciones políticas locales. Así, las reglas para la contratación de académicos variaban de una universidad a otra, al igual que las políticas de colegiaturas. La distribución interna del presupuesto seguía caminos oscuros, pero peculiares, en cada universidad. Aunque hubo algunos intentos de ordenar el sistema, en la práctica el gobierno federal contribuyó a la descentralización de decisiones hacia las instituciones: la iniciativa de crear un sindicato nacional de trabajadores académicos fue obstruida, lo que reforzó que cada institución definiera sus propias relaciones laborales.

Aunque la responsabilidad correspondió a las instituciones, hubo un desarrollo débil de reglas explícitas dentro de ellas. En la mayoría existían solamente la ley orgánica y el contrato colectivo, mientras que las demás decisiones dependían discrecionalmente del rector o del consejo universitario. Como indica Ibarra (2001), el proceso de expansión de la matrícula, acompañado por una creciente complejidad institucional, se produjo sin conseguir reglas y prácticas estables de gobierno y administración. Igualmente, Brunner (1987) observa que la “burocratización anárquica” produjo que las universidades latinoamericanas contrataran a menudo más personal administrativo que académico, pero en medio de una ausencia notable de reglamentos administrativos.

Así, en términos administrativos, las universidades estaban débilmente desarrolladas: el conteo de estudiantes era aleatorio, los procesos de contratación y promoción oscuros, la apertura de programas azarosa, los procedimientos engorrosos y las reglas explícitas prácticamente ausentes o inoperantes. Las leyes orgánicas estipulaban principalmente cómo estaba organizada la estructura del poder y cómo llegar a cada puesto político, pero escasamente mencionaban a la docencia y la investigación, mientras que el contrato colectivo marcaba básicamente que existían académicos de tiempo completo, de medio tiempo y por asignatura, distintas categorías y diferentes dedicaciones posibles, como la docencia, la investigación y la extensión.

En suma, aunque existían reglas locales para la operación cotidiana de cada universidad, éstas raras veces hacían de las universidades organizaciones eficientes o eficaces. Más bien contribuyeron a las crisis que sacudieron al sistema al final de los ochenta.

Las políticas en los noventa

Las políticas puestas en marcha por el gobierno federal desde el inicio de los noventa enfrentaban un sistema altamente diverso, no sólo en tamaño de las instituciones, sino en cuanto a las reglas de operación. Ello significa que el principal esfuerzo gubernamental tuvo que orientarse hacia el “ordenamiento” o la “racionalización” del sistema, tratando de introducir reglas básicas y de unificar las reglas a lo largo y ancho del sistema. Este esfuerzo, a su vez, abarcó prácticamente todos los aspectos claves de la administración. Durante los noventa, el gobierno federal intentó introducir reglas para la asignación del financiamiento, la carrera docente, los sistemas de información, la planeación y evaluación, la coordinación del sistema y la admisión de estudiantes. Para ello, se creó una amplia gama de políticas específicas, ligada a programas especiales.

Desde una perspectiva únicamente de políticas, el desafío de los noventa habría sido la creación de los incentivos adecuados para modificar el trabajo académico cotidiano. No obstante, dada la herencia administrativa del sistema, el gobierno federal tuvo que enfrentar una triple tarea: al mismo tiempo que proponer reglas básicas para el trabajo cotidiano dentro de las instituciones, tenía que crear o desarrollar las instancias administrativas en los distintos niveles, desde el gobierno federal hasta el estatal e institucional y elaborar (nuevas) reglas o prácticas bajo las cuales se debería desenvolver la regulación del sistema por parte de estas diferentes instancias administrativas.

Sin embargo, todas estas iniciativas de reforma se desarrollaron sin modificar el marco legal para la educación superior. De este modo, el poder del

gobierno federal para regular el sistema siguió muy limitado, ya que formalmente las decisiones sobre las plantas académicas, la aplicación interna del presupuesto o la creación de programas continuaban correspondiendo a las instituciones. Debido a que el gobierno no puede imponer las reglas básicas, se desarrolló sobre la marcha un conjunto contradictorio de reglas, producto de la combinación peculiar en cada institución de las reglas promovidas por el gobierno federal y las normas o usos y costumbres locales. Así, en cada universidad pública se empezaron a topár las reglas del perfil PROMEP o del Programa de Estímulos con las reglas o costumbres locales para la contratación y promoción del personal académico, revelando a menudo dos conjuntos de reglas distintas. Igualmente, los criterios para la acreditación de programas aparecieron al lado de criterios distintos en el momento de abrir programas o de crear nuevas sedes. En cuanto a estudiantes, varias universidades adoptaron los exámenes de ingreso y egreso del CENEVAL, pero siguieron procedimientos propios para decidir sobre el ingreso, la permanencia o la titulación de estudiantes.

En efecto, a lo largo de los años se produjeron varios conflictos entre rectores y la SESIC en cuanto a cuáles reglas de juego eran las válidas y quién tenía el poder de decisión. Como señala un ex-funcionario de la SESIC, mientras que ésta autorizaba nuevas plazas para contratar personal con perfil PROMEP, los rectores contrataban personal bajo sus propios criterios, apelando a la autonomía (Gil, 2003). En 2004, la ANUIES lanzó una propuesta para un fondo especial que permitiera regularizar la situación de todo el personal universitario que fue contratado sin la autorización de la SESIC. El ejercicio interno del presupuesto sigue igualmente un camino conflictivo entre las exigencias de auditorías externas por parte del gobierno, el presupuesto aprobado por el Consejo Universitario y el presupuesto realmente ejercido por cada institución.

Lo anterior implica que la situación en la educación superior mexicana en el momento

en que se empezaron a formular políticas era marcadamente distinta que en, por ejemplo, los países europeos. Mientras en estos últimos existía una administración pública que por la vía de leyes y reglamentos regulaba prácticamente todos los aspectos de la educación superior, en México la administración pública estaba prácticamente ausente. Ello también significa que, mientras los sistemas europeos se movieron desde el control estatal hacia el timoneo a distancia, México se movió hacia el timoneo desde una situación de extrema desregulación.

Para complicar las cosas aún más, durante los noventa se dieron varios cambios que tornaron la regulación aún más enmarañada. En primer lugar, el gobierno federal impulsó la creación de varias agencias semi-gubernamentales para operar políticas específicas, como el CENEVAL, el COPAES y los CIEES, e insistió con los gobiernos estatales revivir los COEPES y trabajar en la elaboración de leyes estatales de educación superior. En segundo lugar, el sistema continuó diversificándose, en parte por iniciativas gubernamentales, en parte por decisiones de las instituciones.

Como resultado del primer punto, el timoneo de la educación superior llegó a corresponder a 32 gobiernos estatales, un Distrito Federal, varias oficinas de la SEP federal, varias otras secretarías federales, al Congreso nacional y los congresos locales, la presidencia, el CONACyT y varios organismos semi-gubernamentales. Sin embargo, en ausencia de reformas al marco jurídico, no quedó claro cuál es el ámbito de responsabilidad formal de cada una. En efecto, la SESIC, parte del poder ejecutivo, se definió en el 2003 como una instancia “que no posee funciones ejecutivas” (SESIK-IESALC, 2003).

La diversificación del sistema provocó complicaciones adicionales. En 2004 el sistema estaba compuesto por alrededor de 1,500 instituciones y, si se toman en cuenta las sucursales, unos 2,600 planteles, esparcidos por todo el país (SESIK, 2004). El número de instituciones en sí podría explicar las dificultades de regulación: en 2004,

tan sólo el Estado de Puebla contaba con 150 instituciones, rebasando, en número, a varios países europeos.

Pero el principal problema no es sólo de cantidad o de diversidad académica. Se puede plantear incluso que el sistema es poco diversificado en términos académicos. Salvo el nuevo sector de universidades tecnológicas –que ofrece carreras cortas– las demás instituciones ofrecen programas de licenciatura muy parecidos. Las universidades ofrecen ingenierías, mientras que los institutos tecnológicos ofrecen ciencias administrativas. Existen universidades públicas de nueva creación que ofrecen únicamente ingenierías. Asimismo, la inmensa mayoría de los programas sigue formatos tradicionales, mientras que las modalidades abiertas, a distancia y virtuales todavía son incipientes. Como señala Martínez Rizo, si se aplicara una tipología al estilo de la Fundación Carnegie, se encontraría poca diversidad, más allá del tamaño o del número de programas ofrecidos por cada institución. En efecto, varios estados carecen de universidades de investigación (Martínez, 2001).

Más bien la complejidad es el resultado de un marco peculiar de reglas, donde la aparente variedad se basa más en calificaciones administrativas que en una diversidad real de misiones o funciones. Bajo estas calificaciones, el sector universitario público se divide en universidades estatales y federales, que pueden ser autónomas o no. Estas universidades abrieron en los noventa nuevos planteles, que pueden ser *campi* regionales públicos o instituciones privadas incorporadas a las universidades públicas. Se creó un nuevo sector de universidades tecnológicas, cuyo financiamiento corresponde en un 50% al gobierno federal y otro tanto al gobierno estatal, aunque en ocasiones participa el gobierno municipal. Al inicio del nuevo milenio, se establecieron universidades politécnicas para los egresados de las universidades tecnológicas, con una fórmula de financiamiento compartido entre el gobierno federal y estatal. Existen además planteles del Instituto Politécnico Nacional en diferentes es-

tados, que son de régimen federal. A eso se agregan centros o instituciones autónomas, de los cuales algunas cuentan con apoyo financiero del gobierno federal o estatal. Durante los noventa, se abrieron varios centros SEP-CONACyT, cuyo financiamiento corresponde a ambas instancias federales. Además otras instancias públicas ofrecen opciones de licenciatura y posgrado, como la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de la Salud, la Secretaría de Seguridad Pública, el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, las secretarías de Defensa y de la Marina, distintos organismos de los gobiernos de los estados, el IMSS, el ISSSTE, distintos organismos descentralizados de los estados organismos del gobierno del Distrito Federal, etcétera. Se crearon 80 institutos tecnológicos adicionales, financiados en un 50% por los gobiernos estatales, lo que significa que, en 2004, la mitad de estos institutos depende del gobierno federal, mientras la otra mitad es cofinanciada por el gobierno federal y el estatal. Dentro de este sector, existen tecnológicos agropecuarios, del mar, desconcentrados, forestales y superiores.

Otro sector que ofrece estudios terciarios son las escuelas normales. Éstas dependían administrativamente de la Secretaría de Educación Básica y Normal (SEByN) federal, pero fueron descentralizadas a inicios los noventa hacia los gobiernos de los estados, a la par de la educación básica. En 2004, dependían para su financiamiento de los gobiernos estatales, pero para su normatividad de la SEByN. Un sector distinto pero con similares objetivos –la formación de maestros para la educación básica– es la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), que tiene una sede central en la ciudad de México y planteles en distintos estados. La UPN nació como universidad federal dependiente de la SEByN y los planteles en los estados se coordinaban centralmente. En 1993, los planteles fueron descentralizados hacia los gobiernos estatales y se rompió la coordinación entre la sede central

y las sucursales. Al mismo tiempo, la coordinación federal del sector pasó de la SEByN a la SESIC, regresó a la SEByN, para ser retornada otra vez a la SESIC. Con el regreso a la SESIC, la coordinación depende del gobierno federal, mientras las decisiones financieras dependen de los gobiernos estatales.

Las instituciones privadas también presentan una impresionante diversidad: algunas operan con permiso del gobierno de estado, otras con autorización federal, otras por decreto presidencial y otras son incorporadas a universidades públicas. A su vez, varias universidades privadas empezaron en los noventa a abrir planteles en otros estados.

Lo anterior da lugar a una abrumadora diversidad, pero en términos administrativos. Para muestra basta un botón: en un estado pequeño como Aguascalientes existen instituciones sujetas a muy distintas reglas: la Universidad Tecnológica de Aguascalientes es pública, descentralizada del gobierno del Estado de Aguascalientes, adscrita a la coordinación general de universidades tecnológicas de la SESIC de la SEP. El Instituto Tecnológico es público, pero adscrito a la SEIT. En cambio, el Instituto de Administración Pública del Estado de Aguascalientes es público, una Asociación Civil, con autorización del gobierno del estado, pero con apoyo logístico del INAP. Mientras tanto, la UPN plantel número 11 es pública estatal, pero con certificación de estudios por parte de la UPN en la ciudad de México y sujeto de las políticas de la SESIC. En cuanto a las privadas, la Universidad del Valle de México en Aguascalientes es una unidad docente desconcentrada de la UVM *campus* San Luis Potosí.

Estas cinco instituciones están sujetas a políticas o reglas muy distintas: cada una tiene una

margen distinta de elaborar reglas propias y una relación distinta con el gobierno federal o estatal. Adicionalmente, varias de ellas guardan una relación con instituciones en otras partes del país, mismas que a su vez poseen sus propias relaciones con el gobierno federal o estatal. Dada esta situación, podemos poner en duda si realmente existen sistemas estatales de educación superior, ya que prácticamente todas las instituciones dependen más de distintas instancias exteriores al estado que del gobierno estatal.

Las implicaciones

Esta complejidad de la administración del sistema tiene varias implicaciones prácticas.

Una primera es la extrema balcanización del sistema, tanto de la burocracia como de las políticas: cada instancia pública solamente tiene jurisdicción sobre algunas instituciones y cada política pública aplica a un sector reducido, basada en consideraciones administrativas o políticas. Ya en 1996, la comisión de evaluación de la OCDE (1997) sugirió crear una sola instancia federal para coordinar el sistema en su conjunto. Sin embargo, no ha ocurrido ninguna reforma en este sentido. Más bien, en años posteriores, la política de descentralización llevó a un incremento de la complejidad⁵.

En efecto, el sistema mexicano parece estar exquisitamente balanceado para garantizar que nadie es responsable de nada. Mientras que en los manuales —o en el Plan Nacional de Educación— puede aparecer una estructura gubernamental bien organizada, con políticas, metas y objetivos claros, en los hechos existe una miríada de políticas operadas por una multitud de instancias públicas, que interactúan con un conjunto complejo de instituciones de diferente dominación administrativa.

⁵ Al momento de concluir este artículo, el *Diario Oficial de la Federación* publicó el nuevo Reglamento Interior de la SEP en el que se establece su reorganización. Dentro de esa reforma, en vez de dos subsecretarías para la educación superior existirá sólo una, con diferentes direcciones generales.

En este sentido, tendríamos que sugerir una fe de erratas a este artículo: empezamos diciendo que, desde el inicio de los noventa, el gobierno federal empezó a implantar políticas para reformar la educación superior. Sería más adecuado decir que desde 1990 un creciente número de instancias públicas ha formulado diversas políticas, que han buscado cambiar el funcionamiento de cada vez más instituciones en muy distintas maneras.

Una segunda complicación se refiere a la distinción entre la arena de formulación de políticas y el ámbito de la implementación de las mismas. En teoría, hay una instancia que formula políticas —generalmente el gobierno central— mientras los siguientes niveles se encargan de la implantación. En el caso mexicano, sin embargo, existen hacedores de políticas en los diferentes niveles: también los gobiernos estatales y los gobiernos institucionales elaboran políticas, muchas veces sin coordinación con el gobierno federal. Incluso dentro del gobierno federal existen distintas instancias que formulan políticas y a veces se evidencian conflictos entre ellas. Así, distintas políticas federales se entrelazan con políticas elaboradas en los niveles inferiores, que supuestamente tendrían que limitarse a la implementación.

Una tercera complicación se refiere a la relación entre las instancias gubernamentales y los sujetos de las políticas. A diferencia de otros países, no existe una jerarquía administrativa clara desde la cima hasta la base. Aunque el sistema político mexicano es centralizado en algunos aspectos, es sumamente descentralizado en otros. Así, los estados son libres y soberanos y pueden adoptar sus propias políticas educativas. Pero en ausencia de una reforma legal, sólo queda establecido que ambas instancias tienen facultades para regular la educación superior, sin que quede definido quién puede decidir sobre qué.

Con múltiples puntos de acción y responsabilidad dentro del Estado mismo, resultado de la estrategia explícita de devolver parte del poder a los estados, se vuelve mucho más difícil determi-

nar cuáles son los “objetivos” de la política pública o cómo rendir cuentas acerca de los resultados. Así, mientras la descentralización puede tener la ventaja de que las universidades se adapten a las demandas locales, también puede causar una variedad más grande de objetivos para alcanzar, lo cual complica cualquier proceso de *accountability*.

A su vez, dentro del contexto reglamentario existente, las instituciones educativas no tienen ninguna obligación de adoptar las políticas formuladas por el gobierno federal o los gobiernos estatales. Aunque la universidad sea pública, los universitarios no son servidores públicos y los contratos y reglas son locales. Efectivamente, no existe ningún compromiso formal de cumplir con el perfil PROMEP o de escribir un plan de desarrollo institucional. En el caso mexicano, la relación entre el gobierno federal y las instituciones no es de carácter burocrático, con claras jerarquías, sino una donde el gobierno federal interactúa y negocia con instancias altamente independientes.

Una cuarta complicación, relacionada con el punto anterior, se refiere a los instrumentos de que dispone el gobierno para llevar cabo sus políticas. En muchos países europeos, los gobiernos optaron por reducir el control burocrático, que opera por leyes y reglamentos, e introducir mecanismos de mercado, como incentivos y contratos, sin que la regulación por leyes y reglamentos desapareciera por completo. En el caso mexicano, no existía el control burocrático, lo cual dejó el uso de incentivos prácticamente como única opción para influir en el comportamiento de las instituciones.

Sin embargo, esto implica que todas las políticas dependen completamente del poder de la chequera gubernamental. Esto, a su vez, lleva a que el impacto de las políticas fluctúa según la disponibilidad de recursos financieros y las posibilidades (reales o percibidas) de acceso a los fondos por parte de los actores. Así, las universidades privadas no tienen necesidad de adoptar las políticas públicas, ya que quedan de antemano excluidas de los incentivos. En el sector público,

indicadores como el número de profesores con perfil PROMEP o participantes en el programa de estímulos muestran fluctuaciones anuales, dependientes de los estímulos disponibles. Asimismo, la efectiva puesta en práctica de los planes de desarrollo universitarios –sometidos a la SESIC en el PIFI– depende altamente de los recursos extraordinarios asignados.

Un quinto factor es que, dada la falta de claridad acerca de las reglas para el sistema, existen muchas oportunidades para que la política juegue un papel. Esto no es tanto el resultado de la transición política por la cual pasa el país, sino más bien de una situación en la que múltiples actores tienen formalmente una incidencia en el sistema, sin que esté claro cuáles son las atribuciones de cada actor. Así, mientras las universidades públicas acuerdan planes de desarrollo con la SESIC, al mismo tiempo negocian, bajo otros criterios, apoyos con el Congreso federal o con las autoridades estatales. Y aunque las universidades privadas no califican para tener subsidios públicos, negocian apoyos con otras secretarías federales o estatales, como autorizaciones para programas o donaciones.

Conclusiones

El resultado de lo anterior es que los efectos de las políticas sobre el sistema en su conjunto han sido sumamente diversos. Parte de las instituciones no ha sido objeto explícito de políticas, sobre todo el sector privado. No obstante, este sector ha pasado por cambios importantes, entre otros el crecimiento del número de instituciones, académicos y estudiantes que alberga. Igualmente, algunas instituciones en este sector cuentan ya con la acreditación para la mayor parte de su oferta educativa.

A su vez, el impacto de las políticas en el sector público ha sido sumamente desigual. La mayor parte de los análisis se ha centrado en el efecto de las políticas de la SESIC sobre las universidades públicas estatales, pero esto implica ignorar que los institutos tecnológicos y las

universidades tecnológicas han sido objeto de políticas distintas, con efectos diferentes. De la misma manera, no advierten los cambios en una institución como la UNAM, que ha sido esquivada cuidadosamente por la SESIC por una década y media en la mayoría de las políticas.

Aun dentro del sector de las universidades públicas estatales, los efectos son muy variados. Cada una empezó desde una situación diferente al inicio de los noventa y en cada una las políticas de la SESIC se han entremezclado con políticas de otros actores externos y reglas internas específicas.

La situación en 2004 resulta entonces sumamente compleja: ciertas instituciones fueron objeto de políticas y han mejorado en varios aspectos, pero otras quedaron estancadas. Pero también hay instituciones que avanzaron aunque fueron excluidas de las políticas mientras otras no. ¿Debemos concluir a partir de esto que las políticas fracasaron?

Desde una perspectiva de análisis de políticas, la conclusión sería que ha habido alzas y bajas, por lo cual habría que afinar las políticas existentes, crear algunos programas nuevos para los problemas emergentes (particularmente programas que probaron ser exitosos en otros países) y aumentar el financiamiento público para incrementar los incentivos y facilitar la mejora. Desde una mirada política, la respuesta estaría en mejorar la coordinación entre instancias gubernamentales y partidos políticos o quizá avanzar hacia una “política de Estado”, por supuesto con más presupuesto (ANUIES, 2003). Pero con el tiempo que toman las transiciones en México, estas reformas parecen inalcanzables en el corto plazo.

El análisis de la administración del sistema revela factores distintos. En este enfoque, el problema principal no radica en la formulación y el contenido de las políticas específicas o en el contexto político, sino en la configuración peculiar del sistema. En términos de reglas de juego, el campo de la educación superior está débilmente institucionalizado. Esta forma de organización

produce la existencia de múltiples instancias que formulan políticas, sin claridad acerca del ámbito de competencia de cada cual. Estas políticas se aplican de manera distinta a cada institución, dependiendo de consideraciones administrativas. A su vez, estas políticas se caracterizan por carecer de obligatoriedad, lo que lleva a que su adopción dependa fuertemente de la persuasión por la vía de estímulos. Bajo estas circunstancias, es poco sorprendente que las respuestas institucionales hayan sido tan distintas, llevando a una creciente diversificación del sistema.

Ahora bien, esta diversificación no necesariamente constituye un problema. Alrededor del mundo se observa una creciente diversidad institucional, lo cual es considerado como la respuesta lógica y correcta frente a la diversificación de la demanda. Sin embargo, la diversificación del sistema mexicano no parece seguir esta lógica de adopción a la demanda. Más bien, se observa una situación donde programas o instituciones nominalmente semejantes operan bajo condiciones crecientemente desiguales, resultado de una peculiar combinación de políticas públicas y características del sistema, pero no de un diseño sistémico expreso. En los hechos, se evidencia una diversificación no planeada y no deseada, donde no sólo se abren las brechas con los países desarrollados, sino entre instituciones y programas.

Lo anterior implica que, a la par de los notables avances causados por las políticas, permanecieron varios problemas sin solución mientras otros se agravaron, poniendo en duda la efectividad de

las políticas. Así, después de una década y media de evaluaciones, seguido por la acreditación, solamente una franja pequeña de programas parece ser de calidad. La mayor parte opera bajo condiciones insuficientes o desconocidas, sin que ello tenga implicaciones en el terreno del reconocimiento y del financiamiento. La diversidad en términos de calidad se combina a su vez, de manera aleatoria, con una diversidad en costos, lo cual acarrea problemas en el terreno de la equidad y el acceso. Finalmente, el hecho de que las opciones de calidad y los programas insuficientes se encuentren esparcidos por varios sectores del sistema pone en duda los distintos esquemas federales de apoyo financiero, si consideramos que algunos programas o instituciones que recibieron financiamiento público no lograron consolidarse, mientras programas excluidos de las políticas demostraron avances importantes.

Ahora bien, aunque queremos subrayar que esta situación se debe en gran parte a la organización peculiar del sistema mexicano, donde las pocas reglas tienen muchas excepciones, no queremos sugerir que los problemas se resolverán con una reforma de la ley para la educación superior. Más bien, se requiere establecer consensos alrededor de asuntos académicos básicos, unificar instancias de coordinación, aclarar el ámbito de responsabilidad de los diferentes actores, bajo la idea que es necesario lograr la institucionalización de reglas básicas comunes. Además de introducir nuevas leyes y reglamentos, ello implicaría abolir varios usos y costumbres del pasado.

Referencias

- ACOSTA, A. (2003). *Poder político, alternancia y desempeño institucional: la educación superior en Jalisco, 1995-2001*, Ponencia presentada para la Latin American Studies Association, Dallas, Texas, marzo 27-29, 2003.
- ACOSTA, A. (1997). *Estado, políticas y universidades en un período de transición (1982-1994)*, México, Tesis de doctorado, FLACSO.
- ALTBACH, P. (2004). "Globalization and the university: myths and realities in an unequal world", *Tertiary Education and Management*, Núm. 1.
- ANUIES (2005). *Catálogo de opciones de estudio a nivel superior de la ANUIES, nivel licenciatura*. Consultado en enero de 2005 en: http://www.anui.es.mx/principal/servicios/catalogo/catalogo_b.html
- ANUIES (2003). *Propuesta de lineamientos para una política de Estado en el financiamiento de la educación superior*, Documento aprobado en la XX Sesión Extraordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES, Colima, Col., 22 de noviembre de 2002.
- ANUIES (2001). *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas, 1994-1999*, México, <http://www.anui.es.mx>
- Banco Mundial (2002). *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*, Washington DC, Banco Mundial.
- BRUNNER, J. J. (1987). *Universidad y sociedad en América Latina*, México, UAM-A.
- CASANOVA, H. (1999). "Educación superior en América Latina: políticas y gobierno", *Revista Española de Educación Comparada*, Núm. 5.
- CERYCH, W. and P. Sabatier (1986). *Great expectations and mixed performance: the implementation of higher education reforms in Europe*, Gran Bretaña, Bemrose Press, Stoke-on-Trent.
- CLARK, B. R. (1990). *El sistema de educación superior: una visión comparativa internacional del sistema académico*, México, Nueva Imagen/Universidad Futura.
- CPB-CHEPS (2001). *Higher education reform: getting the incentives right*, Países Bajos, CPB/CHEPS, SDU uitgevers, Den Haag.
- CROZIER, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press.
- DE GARAY, A. (2003). *Características socioeconómicas, hábitos de estudio y prácticas de consumo cultural de los alumnos de nuevo ingreso. (trimestre 03-p)*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, UAM-A, Área de Sociología de las Universidades, Departamento de Sociología. Consultado en diciembre de 2004 en: <http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/00/miscelanea/Estudio%20Socioecon%20F3mico/TRIMESTRE%20PRIMAVERA/Introducci%20n.pdf>
- DE VRIES, W. y G. Álvarez (1998). "El PROMEP, ¿posible, razonable y deseable?" *Sociológica*, Núm. 10, México, UAM-Azcapotzalco.
- (2000). "Silencios y ruidos: las políticas para la educación superior en México", *Revista de la Educación Superior*, México, ANUIES, Vol. XXIX, núm.114.
- (2004). "Great expectations and confusing funding mechanisms in Mexican higher education", en M. Kretovics and S. Michael, *Financing higher education in a global market*, New York, Algora Press.

———(2002). *Políticas federales en la educación superior mexicana*, Alliance for International Higher Education Policy Studies, <http://www.nyu.edu/iesp/aiheps/research.html>

DIDOU, S. (2003). *Political democratization, social change and educational reform in Mexico*. May. Consultado en noviembre de 2004 en www.open.ac.uk/cheri/TRdidoufinal.pdf.

DIMAGGIO, P. y W. Powell (1991). “The Iron Cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality”, en P. DiMaggio y W. Powell, *The new institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press.

FIRESTONE, W. (1989). “Educational policy as an ecology of games”. *Educational Researcher*. Vol, 18, núm. 7.

FUENTES, O. (1989). “La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro”, *Universidad Futura*, México, Vol. 1, núm. 3, oct.

GIL, L. (2003). *Entrevista con Luis Gil*, ex funcionario de la SESIC, realizada por W. de Vries y F. Romero, 10 de junio de 2003.

GRINDLE, M. (1996). *Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, Cambridge University Press.

———(1997). “The good government imperative: human resources, organizations, and institutions”, in M. Grindle (ed.), *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries*, Boston, MA, Harvard University Press.

IBARRA, E. (2001). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. México, UNAM-UAM-ANUIES.

Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University (2004). *Academic Ranking of World Universities – 2004*. Consultado en enero de 2005 en: <http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2004/top500.xls>

KETTL, D. (2002). *The Transformation of governance, public administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

KNOTT, J. H. y A. A. Payne (2003). *State governance structures and the management of resources by public universities*. Paper. Institute of Government and Public Affairs, University of Illinois y Department of Economics, McMaster University Ontario. Consultado en noviembre de 2004 en <http://socserv.mcmaster.ca/payne/papers/knottpayne2.pdf>

———(2004). “The impact of state governance structures on management and performance of public organizations: A study of higher education institutions”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 23, núm. 1.

LESLIE, D. W. y R. J. Novak (2003). “Substance versus politics: through the dark mirror of governance reform”, *Educational Policy*, Vol. 17, núm. 1, enero y marzo.

MARCH, J. y J. Olsen (1976). “Organizational change under ambiguity”, en J. March, y J. Olsen (Comps.). *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen, Norway, Universitetsforlaget.

MARTÍNEZ, F. (2001). “Federalización y subsistemas estatales de educación superior. Las políticas educativas mexicanas en los años noventa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 6, núm. 13.

MCGUINNESS, A. C., Jr. (1999). “The States and higher education,” in P. Altbach et al. (Eds.). *American higher education in the Twenty-First Century: social, political, and economic challenges*, American Society for Higher Education.

MCLENDON, Michael K y Hearn, James, C. (2003). "Introduction: The politics of higher education", *Educational Policy*, Vol. 17, núm. 1, enero y marzo.

MCLENDON, Michael K. (2003). "The politics of higher education: toward an expanded research agenda", *Educational Policy*, Vol. 17, núm. 1, enero y marzo.

NICHOLSON-Crotty J. y K. J. Meier (2003). "Politics, structure, and public policy: the case of higher education", *Educational Policy*, Vol. 17, núm. 1, enero y marzo.

NORTH, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 3.

OCDE (1997). *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México, Educación Superior*, París, OCDE.

PRESSMAN, J. L. and A. Wildavsky(1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*, Berkeley, University of California Press.

PUSSER, B. (2003). "Beyond Baldrige: extending the political model of higher education organization and governance", *Educational Policy*, Vol. 17, núm. 1, enero y marzo.

RUBIO, J. et al. (2004). *El PROMEP: un medio eficaz en la mejora de la calidad de las universidades públicas*, México, SESIC. Consultado en diciembre de 2004 en: <http://sesic.sep.gob.mx/news/news26ago2004.pdf>.

SCOTT, R. (1991). "Unpacking institutional arguments", en P. DiMaggio, y W. Powell (Eds.). *The new institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press.

SECRETARÍA de EDUCACIÓN PÚBLICA (2003). *Reglas de operación e indicadores del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), 2004*, México, SEP. Consultado en diciembre de 2004 en: http://sesic.sep.gob.mx/sesic/normativa/promep/promep_rop.htm

——— (2000). *Memorias del quehacer educativo 1995-2000*, México, Tomo I.

——— (1999). *Procedimientos para la conciliación de oferta y demanda de educación superior de las entidades de la federación (Propuesta de refuerzo de la misión de las COEPES)*, Documento interno, versión inicial Julio de 1997, versión actualizada: Septiembre de 1999.

SEIC (2004). *Aspectos financieros de la Educación Superior*, <http://sesic.sep.gob.mx/sesic/financieros/afes2004/AFES2004.pdf>.

——— (2005a). *Base de datos Padrón Nacional de Posgrado SEP-CONACyT*, Actualizada al 15 de marzo de 2004. Consultada en diciembre de 2004 en <http://sesic.sep.gob.mx/site04/index.htm>.

——— (2005b). *Evolución de la calidad de los programas educativos evaluados por los CIEES* (Información actualizada al 31 de diciembre de 2004). Consultado en enero de 2005 en: http://sesic2.sep.gob.mx/sailes/estaticas/est_evciees.htm.

——— (2005c). *Programa de Mejoramiento del Profesorado. Estadísticas*, Fecha de corte 31 de diciembre de 2004. Consultado en enero de 2005 en: <http://promep.sep.gob.mx/estadisticas/>

——— (2005d). *Programas educativos de licenciatura de buena calidad (acreditados) por organismos reconocidos por el COPAES*. Base de datos de COPAES, Fecha de corte:

31 de diciembre de 2004. Consultado en enero de 2005 en: <http://sesic.sep.gob.mx/php/dbserg2.php?inst=I&oa=O&prg=&Submit=Generar+Reporte>

SESIK-IESALC (2003). *Informe nacional sobre la educación superior en México*, México, Secretaría de Educación Pública.

THE TIMES, Higher Education Supplement (2004). *World univesity rankings*. Noviembre 5.

TOONEN, T.A.J. y J.C.N. Raadschelders (1997). *Public sector reform in Western Europe*, Background paper for the Conference on Comparative Civil Service Systems, Indiana University, Bloomington, IN, April 5-8.

VILLASEÑOR, G. (2000). “La pertinencia de las políticas de educación superior en la sociedad de conocimiento”, en D. Cazés *et al.* (2000). *Encuentro de especialistas en educación superior. Re-conociendo a las universidades, sus transformaciones y su porvenir*, Tomo II, México, UNAM.

WESTERHEIJDEN, D. F. *et al.* (Eds.) (1994). *Changing contexts of quality assessment*, Países Bajos, CHEPS-Lemma, Utrecht.

WILLIAMSON, O. E. (1975). *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*, New York, Free Press.