



Diálogos sobre educación. Temas actuales en investigación educativa
ISSN: 2007-2171
dialogoseducacion@gmail.com
Universidad de Guadalajara
México

La senda del perdedor; las políticas de cambio en la educación superior de México

González Rodríguez, Guillermo Isaac

La senda del perdedor; las políticas de cambio en la educación superior de México

Diálogos sobre educación. Temas actuales en investigación educativa, vol. 8, núm. 14, 2017

Universidad de Guadalajara, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=553458101004>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Eje Temático

La senda del perdedor; las políticas de cambio en la educación superior de México

The loser's path: the policies of change in higher education in Mexico

Guillermo Isaac González Rodríguez

guillermo.gonzalez@itszapopan.edu.mx

Universidad de Guadalajara, México

Diálogos sobre educación. Temas actuales en investigación educativa, vol. 8, núm. 14, 2017

Universidad de Guadalajara, México

Recepción: 28 Septiembre 2016
Aprobación: 25 Enero 2017

Redalyc: [http://www.redalyc.org/
articulo.oa?id=553458101004](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=553458101004)

Resumen: Las sendas nos llevan por rumbos diversos. Las decisiones que se tomen para elegir un camino son las responsables de que lleguemos al lugar donde teníamos planeado. A lo largo de las últimas tres décadas, la educación superior en México ha recorrido varias sendas de reconfiguración y reestructuración académica y organizacional. Estas sendas han sido el producto de diversos factores exógenos y endógenos de políticas y política, que provocaron la creación de grupos y estructuras complejas en las universidades. La senda por la que ahora circula la educación superior (ES) mexicana es restrictiva y exige cambios y resultados para mantener el financiamiento y respaldo estatal. La presente investigación consta de la descripción analítica de algunos procesos de cambio en las estructuras de las universidades públicas (UP) a raíz de las reformas en la década de los noventa hacia la calidad y la evaluación. Desde una perspectiva del cambio institucional y de análisis de políticas públicas, tomo como guía las políticas de cambio en el ámbito internacional para entender los esquemas y procesos producidos los últimos años en la educación superior de México. Por tanto, describo los procesos de cambio hacia la calidad, evaluación y diversificación de las Instituciones de Educación Superior (IES), como sendas por donde han pasado las universidades. A manera de cierre, enlisto los factores determinantes en esta serie de cambios que permiten ver la actualidad de la educación superior y sus posibles guías de análisis.

Palabras clave: cambio institucional, políticas educativas, reformas, tendencias de la educación, calidad, evaluación.

Abstract: Paths lead us down different ways. The decisions we make when choosing a path are responsible for getting us to where we had planned. Over the past three decades, higher education in Mexico has gone through several paths of academic and organizational reconfiguration and restructuring. These paths have been the product of exogenous and endogenous factors linked to policies and politics, which have led to the creation of groups and complex structures in universities. The path through which Mexican higher education now moves is restrictive, and demands changes and results in order to maintain state funding and support. This research consists of the analytical description of some processes of change in the structures of public universities following reforms introduced in the 1990s towards better quality and evaluation. From a perspective of institutional change and public policy analysis, I have taken international change policies as a guide to understand the patterns and processes observed in higher education in Mexico in recent years. I describe the processes of change towards quality, evaluation and diversification of higher education institutions and the paths taken by Mexican universities. In closing, I enumerate the determining factors in this series of changes that allow us to take a look at the current state of higher education in Mexico and possible guidelines for its analysis.

Keywords: institutional change, educational policies, reforms, trends in education, quality, evaluation.

Introducción

Desde la década de los noventa hasta la actualidad, la educación superior en México ha pasado por varios procesos de cambio y reforma en todos sus subsistemas. Las instancias internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, Educación y Cultura (UNESCO), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) consideraban que, con la llegada del siglo XXI, era necesario un nuevo tipo de ES. Estas instituciones formularon recomendaciones para diseñar nuevas estrategias de cambio en las IES y dirigir las prospecciones educativas hacia la “modernización”¹ educativa mediante estrategias de mejora y cambio; las cuales derivaron en políticas ligadas a cambiar el papel de la educación superior pública hacia parámetros de calidad y evaluación establecidos por las tendencias y organismos internacionales. Las universidades, por su parte, recibieron las políticas y las adaptaron a su contexto institucional mediante sus planes, programas y modelos, por medio de una reestructuración organizacional que creó nuevos actores. Las figuras académicas, sindicales, políticas, estudiantiles y directivas perfilaban la esencia del nuevo modelo de ES. Comenzaba una época de modernización mercantilizada por la influencia de estas políticas internacionales (Acosta, 2004).

Las políticas de esas décadas encaminaban a la educación hacia el concepto de calidad como un imperativo y una respuesta a las exigencias de mejora educativa y el objetivo de lograr universidades de prestigio. La modernización presentaba al Estado como una entidad restrictiva y evaluadora que condicionaba el presupuesto de las IES mediante parámetros que medían y evaluaban los logros y mejoras en la producción institucional (Acosta, 2006). La evaluación institucional generó programas para medir la calidad de sus académicos e investigadores y concederles estímulos e ingresos extras a su sueldo, lo que los posicionaba en la lista de productivos o improductivos (De Vries, 2007). A su vez, los programas educativos fueron puestos en evaluación para alcanzar la calidad y la acreditación que los convirtiera en un insumo más de las IES en la competencia por ser las mejores. A partir de ello comenzaron a crearse las instancias que otorgaban la acreditación a los programas y a la gestión universitaria, otorgándole a la universidad un modelo empresarial (Mendoza, 2003). Esto es solo por mencionar algunos de los rubros que aparecieron como posibles efectos de las políticas públicas.

La primera senda de esta investigación va encaminada al análisis de las principales vías que toma el estudio de las reformas y el cambio en la educación superior. En este primer apartado se describen los estudios y sus escenarios en la ES en los ámbitos nacional y global para establecer en qué se enfocan las investigaciones sobre cambio y reformas. Mediante una revisión de la literatura, se esbozan las líneas por las cuales los distintos países eligieron una senda para comenzar el cambio. Al comienzo de los años noventa los sistemas educativos en el ámbito global se reconfiguran a raíz de las políticas presentadas por las instancias internacionales.

El escenario de la educación superior en México planteaba nuevos esquemas de organización institucional mediante patrones de mercado y competencia (Alonso, 2006). Globalmente, la ES se diversificaba y diferenciaba a consecuencia de la demanda y la oferta. Esto se sumó a la descentralización y transformación del Estado a consecuencia de un modelo económico desgastado (Diefenbach, 2009). Por tanto, las reformas que se dieron en esas décadas en la ES apuntaban hacia la rendición de cuentas, la evaluación, la calidad, la equidad, el pago por méritos y los sistemas de internacionalización (Kent, 2000).

Fueron varias las líneas de acción y estrategias que se crearon por parte del gobierno para reformar la ES hacia una entidad moderna que lograra estándares de calidad (descentralización de las instituciones, autonomía, rendición de cuentas, programas para formación docente y fuentes alternas de financiamiento, entre otros). Durante ese mismo periodo de los noventa hubo una diversificación de la oferta educativa por parte de entidades públicas y privadas (Acosta, 2004). Instancias como los Institutos Tecnológicos Descentralizados (ITS), Universidades Tecnológicas (UT), Universidades Interculturales (UI) y las Universidades Politécnicas (UP) entraron en competencia directa con la gran diversidad de instancias privadas que ofertan educación. De aquí parte el siguiente sendero de análisis, pues a raíz de los procesos de modernización, las instancias privadas tomaron mayor auge y formaron otra fuerza política, directiva y administrativa, con una visión empresarial que posteriormente la educación pública tomaría mediante políticas de estímulos, pago por mérito, evaluación y otros mecanismos (Heras, 2005).

Finalmente, en el marco de las reformas y las políticas producidas en México en esa década, comenzaron a gestarse diversos cambios en las esferas políticas del país, esto es, la senda del abandono. Dichos cambios tienen un origen un tanto incierto, ya que no se sabe si fueron efecto de las políticas o efecto de los cambios internacionales. Lo cierto es que se tuvo efectos en los sistemas educativos. Esto generó una dinámica distinta en las funciones sustanciales de la universidad. Las necesidades sociales, las políticas estatales y las demandas del sector empresarial originaron una universidad multiconceptual, multiforme y llena de incertidumbre que ahora se adapta a las tendencias actuales educativas (Acosta, 2004).

Sin embargo, el punto controversial se encuentra en la intención política que tienen las políticas para su formulación y posterior implementación. De igual manera, los actores involucrados dentro del ciclo de las políticas han visto desde diferentes panorámicas la forma en que se llevaron a cabo los planes de acción, la gestión, el financiamiento y la reestructuración de los diferentes ámbitos institucionales en las universidades. Los cuatro apartados que conforman este trabajo tratan de dar una pequeña visión y perspectiva de los cambios acontecidos en la ES mexicana a lo largo de las pasadas décadas. Es por eso que esta investigación pretende servir como base para presentar un panorama descriptivo de la influencia de las instancias internacionales, los programas creados gracias a estas instancias y la manera en que se han analizado los procesos de cambio globales en la ES mexicana. Si bien es cierto que la ES

es un caleidoscopio, es necesario ubicar la mirada en un sendero específico y, a manera de oráculo de Delfos, poder visualizar un futuro basado en la elección de un camino. Por tal motivo, comienzo con una descripción de algunos estudios sobre reformas y cambios institucionales, así como las implicaciones que han tenido.

Las diversas sendas del cambio: reformas y consecuencias

Si hago una analogía sobre lo que dijo Miguel de Cervantes del andante que conoce porque ve y lee mucho, y lo coloco en el escrutinio de las políticas públicas y los cambios que se esperan lograr, puedo situar el análisis de políticas como un eje rector que nos permite visualizar este cambio. Sin embargo, las políticas por sí mismas no son la solución a las problemáticas sino un medio para alcanzar una posible solución (Aguilar, 2009). Los distintos escenarios con sus respectivos actores son los que permiten, o no, el que éstas se lleven a cabo. Es claro que las fases de las políticas deben tener un vínculo cercano con la política y el sistema de gobierno de cada región para lograr empatar los objetivos con los recursos y las intenciones políticas (Lahera, 2004). Éste es un factor clave cuando se pretende tomar una política internacional e implantarla en un contexto distinto del que las instancias proponen (caso de la OCDE o el BM), pues las necesidades (carencias, ausencias de normas, tradiciones arraigadas) y cómo solventar esas necesidades (recursos, capacidad de gestión, acuerdos) son distintos en cada contexto socio-histórico (Albach, 2008). Ejemplos como la declaración del milenio sobre educación, los exámenes estandarizados (PISA), los sistemas de créditos y préstamos para infraestructura, programas para el mejoramiento del personal y el desarrollo de capacidades y competencias en los alumnos, procesos para la asignación de recursos mediante producto, insumos y calidad (BM, 1994; OCDE, 1997; UNESCO, 1995; UNESCO, 1998; OCDE, 2003; BM, 2008), sirven para entrever algunas propuestas que han tenido este tipo de instituciones para lograr que la ES cambie.

Los procesos de reforma que plantean las políticas de los organismos internacionales (OI) no tuvieron los mismos resultados en contextos no adaptados para implementarlas. Es por eso que se necesita una buena adecuación al entorno político, económico y social en la argumentación política para concretar una labor técnica acorde a las circunstancias actuales (Majone, 1997). Por tanto, las decisiones que se tomen por parte de los formuladores de políticas describen los distintos escenarios que se pueden dar con esa(s) política(s), y dan pauta para el análisis de los resultados obtenidos (Roth Deubel, 2006). Alusivo a esto es que en los diferentes países se comenzaron procesos de reforma mediante programas específicos que partían de las recomendaciones hechas por los OI (Maldonado y Malee, 2014). Cada país encaminó (posiblemente) su experiencia de cambio hacia el desarrollo de políticas para reestructurar la ES.² Estas políticas iban direccionaladas con base en las propuestas y diagnósticos efectuados en cada una de las regiones (informes de la OCDE y BM sobre la calidad, equidad, pertinencia y factibilidad financiera) sobre

los sistemas educativos (BM, 1994; OCDE, 1998). Sin embargo, lo que se notó es la transmutación entre la relación Estado-universidad, y por ende con el espacio social del ethos institucional, que creó una brecha entre el desarrollo económico y la democratización responsable de la universidad (Amaral y Neave, 2014).

Para contextualizar un poco sobre el abordaje y las perspectivas de análisis dentro del espacio de México, y con esto tener una visión sobre los temas que surgieron, se efectuó una revisión literaria sobre espacios de cambio y políticas. En ella se descubrieron varias líneas de estudio encaminadas a describir la forma en que se llevaron a cabo las reformas y su perspectiva de acción en la ES de México. Una de ellas habla sobre los cambios en las reglas y las implicaciones que se obtuvieron de su implementación en la ES en los años noventa, y cómo se llevaron a cabo los cambios, qué tipos de cambios y cómo se originaron (Brunner y Peña, 2008; Kent, 2002; Kent, 2009; Acosta, 2006; De Vries, 2005). Estos estudios describen el proceso de cambio y las consecuencias económicas, políticas y sociales originadas en las universidades, por lo que sirven de guía para determinar las acciones específicas que se tomaron y los escenarios de acción que se crearon.

Otro tipo de estudios detectados establecen los cambios bajo una perspectiva de impacto e implicaciones para su implementación en el espacio universitario. Estos estudios dan como conclusión lo que cambió (reglas, actores, procesos internos, esquemas de rendición de cuentas, calidad y financiamiento), pero no los resultados que se obtuvieron con el cambio (Rodríguez, 2000; Kent, 2002; Kent, 2009; De Vries, 2005; Acosta, 2004). Existe una tercera línea que analiza las estructuras de poder y organización dentro de las universidades y las consecuencias que esto tiene para la creación de nuevos actores y sus papeles (Acosta, 2006; Acosta 2010; López Zárate, 2003.) Y una línea que se centra en los estudios sobre análisis de las políticas y los resultados obtenidos en los procesos universitarios (Alcántara, 2008; Crespo, 2008; Da Rocha Silva, 2008).

En el siguiente cuadro se resume lo que las investigaciones dan como conclusión y el enfoque utilizado para realizarlos, así como los autores que manejan los temas de cambio y procesos de reforma. Cabe aclarar que este tipo de investigaciones sirve de guía para tender un camino para conocer los procesos de cambio a lo largo de estas décadas en la ES. Sin embargo, existe una gran cantidad de investigación empírica que trata sobre los procesos de cambio en distintos espacios educativos.

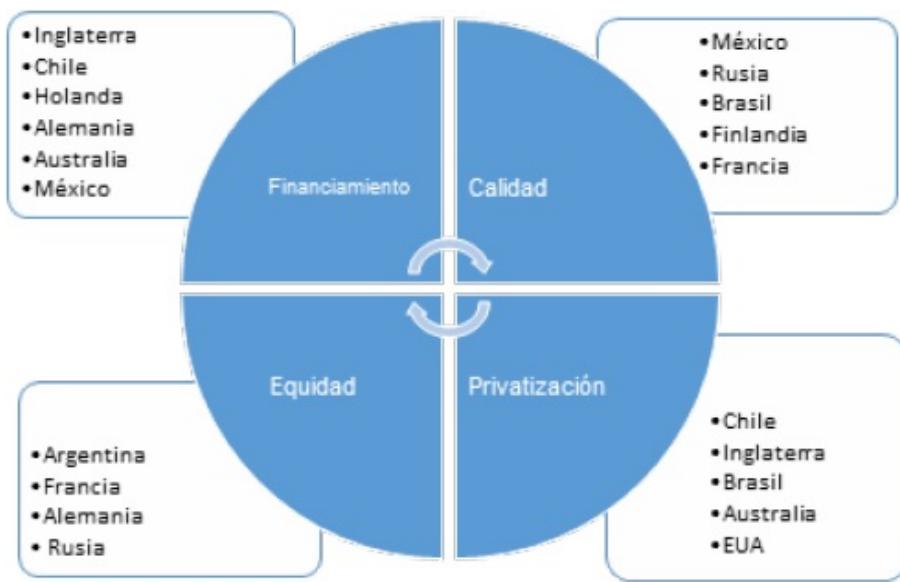
Tipo de estudio	Investigación	Autores
Reformas en la educación superior (estudio descriptivo)	Cambio en las reglas y sus implicaciones en las políticas de la educación superior	Brunner y Peña, 2008; Kent, 2002; Kent, 2009; Acosta, 2006; De Vries, 2005
Reformas y cambios (estudio descriptivo de análisis organizacional)	Impactos e implicaciones en los sistemas	Rodríguez, 2000; Kent, 2002; Kent, 2009; De Vries, 2005; Acosta, 2004
Procesos de cambio en las universidades (estudio descriptivo de análisis institucional)	Estructuras de poder y organización	Acosta, 2006; Acosta 2010; López Zárate, 2003
Políticas de cambio (estudio descriptivo de análisis de políticas)	Análisis de políticas y sus resultados	Alcántara, 2008; Crespo, 2008; Da Rocha Silva, 2008

Cuadro 1
Líneas de investigación sobre políticas y reforma
Elaboración propia basada en la revisión de la literatura

Estos estudios describen distintos tipos de procesos de cambio y la relación que éstos tienen con las políticas públicas a partir de la reforma de los años noventa. En la mayoría de ellos se señalan a los actores como piezas clave³ y describen la forma en que los cambios se dieron en distintos contextos y espacios específicos. Los mismos espacios son creados y determinados por las políticas y los acuerdos que surjan entre los grupos de poder interesados en participar en el cambio (Acosta, 2004). Ahí es donde la influencia de los OI toma fuerza en la reforma. A partir de las primeras recomendaciones hechas por el BM sobre los temas críticos de la ES, se estableció que debía existir un sistema diversificado y diferenciado para cubrir con la demanda de educación; era necesario crear fuentes alternas de financiamiento y hacer un estudio sobre la capacidad estatal para solventar el gasto educativo, por lo que la evaluación se convirtió en un eje central para conocer el estado que guardaban las IES (Banco Mundial, 1994). A partir de esta serie de recomendaciones para la creación de políticas, los países crearon (algunos) o replicaron (la mayoría) modelos educativos para enfrentar los problemas de lo que llamaban una “universidad desgastada” y a su vez siguieron las tendencias globales de educación (Ribeiro, 2002). Este par de temas son muy importantes para visualizar la entrada de los procesos de calidad en las universidades por medio de las políticas; pero primero describiré el panorama global de las tendencias para en el siguiente apartado definir los escenarios.

Las tendencias sobre la ES establecían que los sistemas educativos debían enfocarse en factores clave para el desarrollo económico de las regiones. Desde esta perspectiva, los estudios en el ámbito internacional sobre cambio y reformas presentan un panorama muy diverso de los senderos que toman los sistemas educativos. Si bien es cierto que la época de reformas comenzó en los años ochenta y noventa, en la actualidad se dan cambios en las distintas latitudes. La importancia de conocer hacia dónde se dirigen y cuáles son los motivantes del cambio genera la necesidad de estudiar el fenómeno. En este sentido, los procesos de cambio se forman según las tendencias globales educativas y encaminadas hacia cuatro ejes fundamentales que son: calidad, equidad, privatización y financiamiento (Altbach, Reisberg y Rumbley, 2009). En los estudios

revisados sobre los procesos de cambio, las tendencias se posicionan en un cuadrante de análisis para ver el tipo de decisiones que tomaron los gobiernos y la forma en que las políticas inciden en la ES para crear nuevos escenarios.



Esquema 1
Tendencias globales y los procesos de reforma.
elaboración propia basada en documentos revisados.

Como se puede apreciar, los distintos países en que se revisó la literatura han tenido cierta tendencia hacia uno u otro rubro de posicionamiento. Algunos de ellos se encuentran en dos cuadrantes pues, según los estudios, encaminaron sus procesos de reforma hacia un eje específico. Las tendencias globales sobre educación superior formulan las pautas que siguen los procesos de cambio en los diversos países (Albach, 2008). Se infiere que estas tendencias establecen los puntos centrales con los que la ES debe partir para no encontrarse desfasada en el entorno global. En México, las políticas se han dividido hacia el cuadrante del financiamiento restrictivo (Acosta, 2004) y la calidad educativa (Rubio, 2006), mediante la puesta en marcha de programas de mejora al profesorado (PROMEP, SNI, cuerpos académicos, estímulos) y de acreditación y evaluación (COPAES, CIEES).

En las últimas décadas, éste ha sido el panorama en México y éstas han sido algunas de las aristas por las que los distintos estudiosos de la educación se han inclinado para poder entender los patrones de cambio (Acosta, 2004; Kent, 2008; Zarate, 2008). Calidad y evaluación como estandartes de las políticas, y sistemas restrictivos que acotan en cierta medida la función y autonomía de la universidad, crean la nueva universidad del siglo XXI. Esta nueva figura educativa también guarda en su seno a nuevos actores que entrelazan influencia, poder, relaciones para configurar grupos académicos que deciden e influyen en las relaciones institucionales (Crozier y Friedberg, 1990). Las nuevas figuras toman relevancia al ser ellas las que crean factores determinantes para que las políticas se lleven a cabo, pues los acuerdos que se realizan al interior de

las universidades favorecen su desempeño y aplicación. En el próximo apartado hago una descripción de estos procesos como base de los cambios hacia la calidad y los resultados que con esto han traído. Hay otra senda para explorar, pero sin objetivo solo sería andar por andar.

La senda del cambio: los procesos de restricción, calidad y evaluación

Muchos han sido los obstáculos que ha atravesado la ES en las pasadas dos décadas. Políticas restrictivas, esquemas de mercado, bajo presupuesto y parámetros de calidad son solo algunos de los imperativos que a partir de estos años se le comienzan a exigir a la educación terciaria. Las propuestas de los OI en esos años y en la actualidad apuestan por el impulso y desarrollo de las llamadas universidades de clase mundial (Salmi, 2009). Los rankings y los indicadores son ahora el medio para medir la calidad en las universidades y saber si entran en competencia global (López Segrera, 2003). Es decir, la demanda educativa en la actualidad es cada vez mayor y con más altos índices de exigencia por parte de los evaluadores. Las tendencias con las que la educación ha avanzado a lo largo de los procesos de reforma en las últimas décadas provocan que los sistemas educativos y gobiernos de contextos diversos se adapten y establezcan políticas acordes a estas mediciones. El imperativo es tener buenos resultados en las evaluaciones y crear sistemas estandarizados que permitan medir el rendimiento, tanto de docentes, investigadores, administrativos, rectores y directivos, como de los mismos estudiantes, para generar altos indicadores. La capacidad que debe de tener una universidad en la actualidad va más allá de la creación y aplicación del conocimiento y la conciencia social. Ahora se dirige a acrecentar sus indicadores y crear modelos pertinentes, eficientes y eficaces que satisfagan las necesidades que tiene el sistema empresarial de capital humano competente (López Segrera, 2010).

El mapeo de estas tendencias educativas necesita esclarecer los puntos clave que hicieron que las políticas se enfocaran en aspectos empresariales de globalización. Así pues, con la entrada de México en este contexto global, se crean espacios de intercambio y apertura comercial, de diversificación, de intercambios económicos, acuerdos en materia de planes a largo plazo, así como programas para la mejora de diferentes aspectos sociales que permiten situar el espacio de acción de las políticas en la solución de problemáticas específicas (Alonso, 2006). Uno de ellos es la ES que, desde esta dinámica, entra en juego con la implementación de nuevos programas, reformas curriculares, espacios abiertos de intercambio académico, sistemas de gestión de calidad, incentivos, acreditaciones y evaluaciones que inducen a las instituciones a cambiar sus esquemas internos (De Vries y Mendiola, 2005). Este aspecto es claro y esencial cuando se analiza la transformación de la ES en México.

Para crear los escenarios educativos de reforma es necesario definir el papel que juegan las instituciones en este proceso. En primer lugar, en los años ochenta México pasó por una crisis económica muy grave

que dejó estragos en diversas instancias del gobierno. La consecuencia de las malas decisiones encaminó al Estado a pedir apoyo a las instancias internacionales. El Fondo Monetario Internacional (FMI) prestó la ayuda necesaria para que el país pudiera enfrentar la crisis y devaluación que sufría. Mientras tanto, los modelos de gobierno en el ámbito mundial cambiaban, dadas las crisis de los distintos Estados. A raíz de los cambios producidos en el ámbito económico-social en el mundo y la desaparición del welfare state,⁴ se comenzó a gestar una nueva perspectiva de acción por parte de las diversas vertientes del Estado, lo que requería establecer una forma diferente de centrar las decisiones, el poder y la rendición de cuentas. Esto trajo consigo una serie de reformas en las estructuras estatales que buscaban reforzar el sistema político-estatal en aras de una nueva forma de organización y gestión (new public management)⁵ (Hood, 2011).

Cabe resaltar que la forma de gestión del Estado actual fue un impulso de la crisis del sistema estatal y lo obligó a mutar hacia uno más gerencialista que le restara participación directa en las acciones y decisiones de las organizaciones económicas. Se pasa a ser un Estado regulador que crea las normas con las que se reformulen las estructuras, permeando en el ámbito estatal y gerencial hacia la llamada “nueva economía institucional”⁶ (North, 2012), que produce un Estado gerencial con patrones mercantilizados y nuevos recursos para ejercer la acción pública (Hood, 2011).

Fueron varios factores los detonantes de las nuevas políticas públicas en los entornos económicos y sociales. La universidad fue una de las instituciones que tuvo una fuerte crítica por parte de los OI, pues se le veía como una institución débil, problemática y sin fines claros (productivos) (Alcantar, 2009). En este esquema de mercado comenzó a reglamentarse la relación del Estado y la universidad, y se crean los nuevos formatos de interacción entre ambos (evaluación, acreditación, rendición de cuentas). Las normas y cambios en las reglas que presentó el Estado para las universidades como políticas favoreció, por un lado, el desapego de la parte financiera que auspiciaba el Estado y, por el otro, creó un sistema de rendición de cuentas en las universidades (Kent, 2009). Se polarizaron algunos de los grupos de poder y se crearon nuevos actores en escenarios diversos, lo cual complejizó las funciones de la universidad e institucionalizó nuevas reglas, costumbres y culturas organizacionales (Acosta, 2010).

He aquí la relación directa que hay, o debe haber, entre Estado y sociedad, desde la parte de formación y pertenencia a grupos con una estructura jerárquica (Lapassade, 2008). Para entenderlo es preciso esclarecer cómo se transformaron las instituciones hacia un tipo de entidades con funciones acotadas, con nuevos mecanismos de acción y nuevas reglas en todos los ámbitos del Estado (Vargas, 2000). Las nuevas reglas dictaminan los procesos con los que los diversos participantes entran o entrarán en el juego por diferentes disputas en ámbitos de poder, mediante un proceso relacional (Crozier y Friedberg, 1990). Estas reglas son el eje de las políticas y a su vez ayudan a su correcta concreción. Así, las

políticas creadas para los distintos escenarios de acción estatal permitieron establecer programas y proyectos diversos para los sectores de educación, salud, economía, relaciones internacionales, entre otros.

Como se describió en el apartado anterior, los cambios vienen acompañados a partir de la institucionalización de las instituciones. Es decir, desde que los actores involucrados y la estructura los toman como propios y los definen como parte de la estructura, estos cambios se establecen como necesarios para el correcto accionar de la relación estructura (políticas) y actores (Estado, universidades, empresas, sociedad) (Guy, 2003). La parte dominante en la reforma fue que las estructuras empresariales fueron las que presentaron un modelo apegado a las necesidades económicas. En el documento elaborado por el BM (1994) sobre la ES se describe a las universidades como sistemas en crisis, pues no son capaces de absorber la demanda y ofertar una educación de calidad, y generan un gasto muy robusto para el aparato estatal (Banco Mundial, 1994).

En este documento el BM (1994) estipula una serie de propuestas de políticas para que la ES genere nuevos modelos basados, sobre todo, en la redefinición del financiamiento y la forma en que el Estado presta la educación. También señala que se debe poner atención en mejorar y crear modelos de calidad que fomenten la formación de investigadores y el aumento en la investigación. La clave para determinar si se logra de una manera efectiva o no son las evaluaciones continuas que se deben realizar a los investigadores y docentes para conocer sus capacidades para transmitir y crear el conocimiento. A su vez, las universidades deben crear programas adecuados a las demandas del mercado productivo, mediante el aprovechamiento de los recursos de innovación y desarrollo tecnológicos; y, finalmente, generar los factores institucionales adecuados para que el sistema sea equitativo y al alcance de aquellos que tengan las posibilidades de obtenerlo (Banco Mundial, 1994).

Desde esta perspectiva del BM, las líneas de acción destinadas para cambiar la educación superior en los años noventa utilizan una metodología de análisis económico para formular políticas e implementarlas en un contexto donde impacten la calidad educativa. Las consecuencias del uso de este tipo de metodologías son que aplican técnicas clásicas de mercado a las funciones de creación de políticas. Es decir, el diseño de las mismas políticas educativas en este caso establece patrones económicos que se aplican al campo de acción educativo y crean huecos en el ámbito social de la misión universitaria (Coraggio, 1995). Los esquemas de aplicación proponen que las universidades –a propuesta del BM– creen mercados educativos que permitan diversificar los sistemas educativos mediante un financiamiento diferenciado y que las relaciones al interior de las universidades cambien hacia estándares de eficiencia y producción (Banco Mundial, 1994).

El sistema de los mercados universitarios permite vislumbrar la organización y las intenciones del BM para el financiamiento de las universidades, desde una postura dinámica mercantil que diversifica las opciones de oferta educativa (Brunner y Uribe, 2007). La lógica de esto es

que las políticas educativas permitan nuevos patrones de mercado interno en las universidades y fabriquen escenarios para que exista competencia al interior (nivel académico de los docentes, investigación, estudiantes de calidad y competitivos) y al exterior (prestigio institucional, programas competitivos, planes de financiamiento). Los escenarios configuraron nuevas relaciones entre los actores que influyeron en gran medida para que las regulaciones estatales permitieran la apertura de nuevas instituciones educativas. La demanda social, en conjunto con las exigencias y restricciones estatales de ES, fueron en gran medida las que crearon esta nueva oferta de “servicios educativos” que permitiría cubrir la demanda requerida (Kent, 2009)

Desde esta perspectiva de cambio en las lógicas de las universidades, los mercados educativos crean relaciones de intercambio y competencia bajo una regulación estatal débil que les permite libre acción, pero a su vez regula la interacción entre público y privado (Brunner y Uribe, 2007). Las universidades cambian su postura y sus reglas internas para la selección e ingreso de sus estudiantes, y las instituciones privadas aprovechan esta oportunidad para acrecentar su participación y dar opciones para aquellos que se quedaron sin posibilidades en alguna universidad pública (Gil Antón, 2005). El proceso de reforma permitió el fortalecimiento de algunas instancias privadas y la creación de otro tipo de instituciones que absorbían aquella demanda que no era capaz de cubrir la educación pública. Según Acosta (2012), en la década de los noventa fue cuando más auge tuvo la expansión de este sector educativo, a un ritmo de 44 instituciones registradas por año como nuevas posibilidades de educación, además de cuadriplicarse el número de estudiantes en estas instituciones (Acosta, 2012).

Esta serie de cambios fue una posible derivación de los procesos de reforma en los que el Estado promovió distintos fenómenos administrativos en los sectores económicos y sociales. Algunos de ellos dieron pauta a la creación de programas y normas para la ES. La norma de los incentivos o merit pay⁷ fue uno de los que mayor auge tuvo, pero difiere mucho de los resultados esperados, ya que la competencia y disputa por los recursos permeó en la producción científica y las relaciones entre la academia (Ordóñez y Navarro, 2006). A partir de los esquemas de mercado que permitieron la proliferación de instituciones diversas, tanto públicas como privadas, y de la incursión de programas destinados a mejorar la calidad de programas educativos, docentes e investigadores, fue que la educación se vio inmersa en diversas sendas encaminadas a diversificar la oferta educativa. Algunas de ellas restrictivas, otras de índole administrativo-burocrático, otras hacia la legitimación de docentes, investigadores y directivos, pero todas ellas con el fin de reestructurar a las universidades (Acosta, 2004).

Las políticas surgieron como acciones de gobierno destinadas al cambio y con objetivos, metas y estrategias específicas. Sin embargo, en el proceso de implementación fue que se institucionalizaron acorde a las formas organizacionales de cada universidad, y a las normas, costumbres y valores que guardaban. Dado que, en forma y estructura, buscaban dar solución

a un problema detectado en el sector educativo mediante la inserción de reglas adaptadas a las instituciones y provenientes de los entornos internacionales (Amaral y Neave, 2014). Sin embargo, la realidad de formulación, ejecución y función, muchas veces difiere sobre el fin último de las políticas, pues pueden ser tomadas al igual como ejercicio del poder gobernante o como fuente política de manipulación (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008). Esto fue precisamente lo que pasó en algunas universidades mexicanas. Las políticas se politizaron a tal grado que hubo muchos desacuerdos y conflictos a raíz de las reformas en la ES (U de G, UNISON, BUAP, por mencionar algunos casos).

La senda del abandono: los actores y escenarios del cambio

Pasados los primeros indicios de cambio por parte del Estado en la educación superior, los esquemas de modernización en la segunda mitad de la década de los noventa estaban basados en una reforma interna y evaluadora. Las nuevas instancias evaluadoras como los Comités Interinstitucionales para la Evaluación Superior (CIIES) y las acreditadoras, como el Consejo Para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), ambas figuras clave en el estudio de la modernización educativa, toman una relevancia muy importante en los procesos de cambio institucional. Sin embargo, en esta investigación no profundizo en ambas instancias, solo las tomo como referencia para centrar el escenario del cambio educativo.

Bajo las recomendaciones hechas por la OCDE y el BM, las políticas se basaron en acuerdos para mejorar la calidad de la educación superior y generar estándares de calidad en las universidades (Maldonado, 2000). Por lo tanto, se estableció la evaluación como una práctica regular en las universidades mediante distintos tipos de programas que median la calidad de los servicios y productos ofertados (SNI, Perfil deseable de profesores, Padrones de Calidad y Excelencia en los posgrados, estímulos al desempeño docente, entre otros). Estas políticas desarrollaron en los actores⁸ diversas reacciones, ya que las universidades tuvieron que implementar modelos de gestión para medir la calidad de sus servicios. Mientras, los docentes incursionaron cada vez más en la capacitación y el fomento a la carrera profesional que los acercara a recibir una mejora salarial y contribuyera a crear indicadores institucionales (Kent, 2009).

Los cambios estructurales iban acompañados del desarrollo de políticas para el financiamiento y recompensa a las instituciones y docentes que cumplieran con los parámetros de calidad. La creación de consejos, cuerpos académicos, juntas directivas, cambios en la figura y atribuciones del rector, departamentos y divisiones académicas son el reflejo de la segmentación que tuvo en esta época la ES en respuesta a las instancias de gobierno. De manera general podemos ver, como lo señala Acosta (2010), que las reformas originaron una nueva relación entre las universidades y el Estado, lo que produjo una manera compleja de gobierno en las universidades, así como estructuras de poder y control institucional que le

dieron más poder a ciertas figuras políticas y académicas y fragmentaron, o dividieron, la conformación en las universidades (Acosta, 2010).

Los cambios que he mencionado hasta el momento fueron originados con un fin político específico: mejorar la educación. Sin embargo, aquí surge otra duda sobre si éste era el fin primario o solo una consecuencia de lo que el Estado presentaba como una alternativa hacia las crisis institucionales. Es decir, los fines políticos de las políticas fueron un factor importante que muestra cómo los escenarios y actores crean los vínculos para llegar a acuerdos y cómo las instituciones cambian sus reglas para adaptarse a ellos. De esto deriva que la construcción política de las políticas dentro de las organizaciones y sociedades sea un factor clave en la determinación y definición de los fines políticos que tengan las políticas. Del resultado de estas decisiones dependerá la forma en que los individuos se relacionen y convivan en un espacio o arena política. Y por consiguiente se crea el camino que seguirán las políticas para efectuar los cambios.

En el caso de México es notorio que las reformas dieron entrada a un “Estado evaluador” que cambió por completo todos los esquemas de relación y dependencia financiera, normativa y estructural con sus dependencias. Consecuencia de esto es que la educación superior tuvo cambios muy drásticos las últimas décadas en la forma de conseguir financiamiento, en los procesos de selección de estudiantes, su producción científica, la rendición de cuentas, por mencionar algunos. Dado el contexto global que ha enmarcado las relaciones de los países en los diversos entornos globales, las tendencias de la educación superior han provocado una serie de cambios sustanciales en los sistemas educativos. Las nuevas concepciones de gobierno estatal y las propuestas de las instancias internacionales son punto de referencia e importancia para establecer los estándares que deben tener las universidades. La internacionalización, la masificación, el acceso y equidad, el aseguramiento de la calidad, la rendición de cuentas, los marcos de calidad, el financiamiento y la privatización de la educación superior son parte de las tendencias actuales para el análisis y comprensión de la globalización en el campo educativo.

Los escenarios de la reforma en la educación superior fueron establecidos desde distintas perspectivas, pues los actores eran diversos y configuraban diferentes escenarios educativos. Cada uno de ellos tenía intereses diferentes y, por ende, los objetivos que perseguían distaban unos de otros. El resultado de esto fue que la agenda de gobierno incluyó temas diversos que incidieron en las políticas institucionales de las universidades. Esto derivó en la concepción y aplicación de la política y las políticas en diversos escenarios de acción, coacción y reacción universitaria. Para dar pie a esto se comenzaron a gestar acuerdos políticos para formular e implementar las políticas, lo que produjo que la lucha por el poder y los intereses políticos se intensificaran. En este caso, el poder que se tiene para la toma de decisiones y la capacidad para crear acuerdos están ligados a la pertenencia a un grupo específico dentro de las instituciones. Al igual, las reglas y el sistema de autoridad que los grupos y comunidades

establecen son la base del desarrollo de las políticas dentro de los espacios institucionales (Stone, 2012).

Esto adquiere sentido en la misma conformación de las redes políticas y de políticas en donde los individuos con diferentes perspectivas, diversas formas de comportamiento, diversos lenguajes y culturas, forman estructuras de interacción y convivencia dentro de un espacio compartido. En el caso de las universidades fue claro que las políticas de cambio modificaron los esquemas de gestión y gobierno (Acosta, 2010). Las reglas se establecieron desde una perspectiva de evaluación y calidad, que modificó la comunidad cultural y política en las universidades e indujo a un cambio en las normas, tradiciones, historia y lenguaje institucional. Los que antes eran considerados como problemas ahora eran posibles soluciones, o viceversa, lo que antes era una solución ahora era un problema. Si revisamos la literatura sobre los conflictos que se dieron al respecto, nos daremos cuenta que cada Estado tuvo sus fricciones en esa época de cambio (Acosta, 2004; Kent, 2002; Zárate, 2003; Acosta, 2006, 2006a; De Vries, 2001).

Nuevos grupos, nuevas reglas, mismos empaques. Modificaciones de este tipo necesitan buenos sistemas de gobierno, gobernanza y gobernabilidad; pero, sobre todo, acuerdos entre los individuos. Sin estos acuerdos sería difícil llevar a cabo los planes de las políticas. Esto hace referencia a que los tomadores de decisiones no están exentos de individualizar las decisiones basados en conveniencias personales. El resultado es que las políticas estén dentro de un modelo de diseño paradójico, entre lo individual racional, lo colectivo y lo integral, donde las decisiones no partan más que de las necesidades colectivas, creando una paradoja entre el fin individual y el común (Stone, 2012).

Ahora bien, para que esta serie de procesos se lleve a cabo es necesario que las acciones a seguir vayan de la mano con decisiones que los individuos tomen para lograr el consenso. Usualmente, los componentes más comunes son los incentivos, sobre todo de tipo económico (Rodríguez Fazzone, 2006). Depende del lugar y las acciones esperadas serán los tipos de incentivos que se creen. Pueden ser de ganancia o de pago, unos se usan por el buen desempeño y otros por la no acción sobre una restricción impuesta (Stone, 2012). Así que uno de los medios que encontró el gobierno federal fue promover sistemas de incentivos a las universidades.

Mediante la creación de políticas que incentivaban, el gobierno buscó accionar estos nuevos esquemas ya mencionados en busca de una reacción en las universidades. Los incentivos fueron vistos como un medio en sí mismo y no como un fin. El efecto de esta serie de políticas fue que en la implementación hubo diversos involucrados y efectos inesperados. Esto es relevante pues cuando se dan recompensas por las acciones tomadas, las personas atienden a las indicaciones; pero al pasar del tiempo vuelven a romper la regla, y cuando no se restringe una acción, se tiende a repetir más la incidencia en esa falta. Lo que da como consecuencia que el modelo de los incentivos no tenga una finalidad de origen bien definida y solo

se utilice como un paliativo que busca crear acuerdos y consenso (Stone, 2012).

Desde esta dinámica de juego y acción puedo ubicar a los incentivos como políticas claras de cambio en las personas que los formulan (legisladores, diseñadores y analistas), en los que las implementan (burócratas e inspectores) y en los que las reciben (individuos, grupos, sindicatos). La lógica de esto fue que las universidades juegan ahora por su presupuesto. Este juego da como resultado que haya un margen muy grande y diverso en los actores involucrados que tiene la puesta en marcha de este sistema de incentivos en la acción pública de las universidades. Los grupos de poder ahora se disputan los espacios en donde hay de por medio un presupuesto, y la generación de artículos, libros y ensayos por parte de los cuerpos académicos y los investigadores condiciona su propio nivel de percepción económica. Sistema de mercado: tanto produces, tanto vales.

Como parte conclusiva, encuentro que las temáticas que aquí maneje establecen algunos de los puntos centrales con los que la educación superior ha lidiado a lo largo de las últimas décadas. Finalmente, con las tendencias actuales se establecen nuevos temas y cambios que debe tener la educación superior. Uno de los ejes que se maneja en la actualidad es el de la globalización y la internacionalización, en donde los esquemas globales generan el rumbo de la ES. La globalización muchas veces está fuera del alcance de los actores en los esquemas micro, de los Estados o las universidades mismas, lo que contribuye a un isomorfismo institucional en busca de estándares más altos que hagan competitivas a las universidades (Powell y DiMaggio, 1983). Por otro lado, la internacionalización ha sido una estrategia que han seguido estas mismas instituciones para poder entrar en un proceso global, al preparar al individuo para que se inserte en este ambiente (Altbach, Reisberg, y Rumbley, 2009).

A raíz de esta serie de reformas, la ES ha tenido cambios muy drásticos en las últimas décadas. El contexto global ha enmarcado las relaciones de los países en los diversos entornos y contextos de los países y sus sistemas educativos. Las tendencias de la ES provocaron una serie de cambios sustanciales direccionados hacia la internacionalización, la masificación, acceso y equidad, el aseguramiento de la calidad, la rendición de cuentas, los marcos de calidad, el financiamiento y la privatización de la educación superior, entre otros (Altbach, Reisberg y Rumbley, 2009). Por tanto, las tendencias educativas están contextualizadas bajo aspectos globales que forman parte de lo que las reformas buscaban.

Estas tendencias fueron establecidas con base en las conferencias mundiales de educación superior organizadas por la UNESCO (1998, 2009). El resultado de ambas conferencias se resume en metas y objetivos a cumplir por las universidades y los gobiernos. Basados en un diagnóstico sobre la situación de la educación, se presentaron puntos a efectuar en miras de una universidad adaptada a las necesidades de la sociedad y a los requerimientos de un mundo competitivo. Una universidad que lograra ser de calidad, equitativa y con fines sociales. He aquí otro punto paradójico de las políticas de modernización: las

políticas orillaron a la universidad a un esquema de mercado. Las nuevas reglas establecen actores privados que tienen injerencia directa con el comportamiento de las universidades. Estas entidades que acreditan, evalúan y certifican forman parte de los nuevos actores. Las políticas condicionantes y exigencias de actores externos fomentan las políticas en distintos escenarios de acción institucional (Maldonado y Malee, 2014).

Los organismos internacionales, regionales y locales son otro actor que permeó y aún permea las decisiones de políticas educativas en los países (Albach, 2008). Como las conferencias mencionadas, también tenemos otros actores alternativos que, mediante estímulos y apoyo económico (Banco Mundial), programas, informes, convenios y acuerdos (UNESCO), así como procesos de cambio e integración educativa sobre temas críticos en educación (OCDE), inciden directamente en temas como el financiamiento, calidad y, más estrechamente, en las políticas estatales. Todas estas entidades presentan sus informes donde muestran el diagnóstico y las sugerencias hacia temas específicos de la ES y con los que los distintos países toman sus decisiones de políticas. Sin embargo, como punto final de análisis discutiré la incidencia e importancia que tiene el análisis y diseño de las políticas en los cambios y su comprensión.

El final del sendero: conclusiones y generación de posibles soluciones

Como parte conclusiva del trabajo puede decirse que el enfoque de estudio sobre políticas como referentes de acción en la ES busca establecer la(s) posible(s) decisión(es) que la(s) crea y ejecuta, así como los diferentes escenarios en donde se llevará a cabo. Parte del análisis de estas políticas dice que los componentes globales (OCDE, BM, UNESCO) crean factores que repercuten directamente en los sistemas locales (universidades) que formulan políticas, forman ambientes políticos y al mismo tiempo se conjugan en la toma de decisiones sobre problemáticas y sus posibles soluciones. Como lo planteo en el último apartado, los OI (macro) marcan las pautas de política en los espacios específicos (micro) para la toma de decisiones. En el espacio que abarcan las políticas de ES, el contexto tiene un papel muy importante. La importancia surge del nivel de desarrollo educativo que tengan los países, así como la capacidad para llevarlos a cabo o adaptarse a ellos. En países con un desarrollo alto, los cambios se establecen de manera profunda con el propósito de que sean visibles y apegados a un entorno y tendencias globales. En cambio, en otros países no son tan profundos y solo alcanzan a permear un poco la visión y forma de accionar.

Los esquemas que producen los cambios en la ES están basados en factores complejos que se establecen tanto dentro como fuera de las universidades. Cambios en los sistemas de creencias, el sistema de campos de acción y las diversas arenas donde se establecen las reglas son importantes en el análisis de cómo se conforman las políticas. De aquí tomo lo mencionado por Capano respecto a que “los cambios son producidos por las relaciones de poder creadas por los intereses y

creencias de los actores involucrados en ellas, que interactúan entre ellos dentro del espacio que crean (cultural, organizacional, institucional) para establecer el desarrollo de las políticas” (Capano, 1996: 270). Por tal motivo, puedo deducir que la implementación de una política pública debe ser, en concreto, democrática, participativa y pertinente al entorno de implementación. En materia de ES, las políticas para las IES deben ir dirigidas a cumplir con la misión social que esta misma tiene. Para esto, la forma de gobierno tendrá una gran repercusión al momento de tomar decisiones y formular el ethos institucional. Las políticas que surjan deben estar encaminadas a aprovechar al máximo los recursos generados durante el curso, tanto por los profesores como por los alumnos, los directivos, los grupos de investigación y los cuerpos académicos.

La senda que ha traído a la universidad hasta la actualidad tiene muchos vericuetos. Algunas veces cuesta arriba, otras cuesta abajo, pero lo que sí es cierto es que la universidad ha recibido serias heridas y ha mutado de forma. Ahora el espejo de la universidad da un reflejo diferente, ahora más moderno, ahora más mercantil, pero que le ha significado profundos cambios. Las reformas emprendidas a raíz de recomendaciones de los OI cambiaron las relaciones y generaron controversia en la correspondencia necesaria que se da entre Estado, universidad y los mismos OI en la formulación de políticas. Cada una de ellas responde desde su labor a una misión específica, sea desde el ámbito de la organización estructural bajo actores con reglas establecidas por los grupos de poder (Crozier y Friedberg, 1990), de las necesidades del mercado y racionalidad económica que establecen normas con base en la racionalidad económica y de intercambio (North, 2012), o como la necesidad de creación y separación de una cultura propia como salvadora de los recursos y el conocimiento (Ortega y Gasset, 2007).

Los temas críticos o cruciales por los que atravesó y atraviesa la universidad exigen a los nuevos personajes (gerentes, académicos, gobierno, sociedad) retomar sus viejos papeles y adaptarlos a lo que establecen las políticas actuales. Este tipo de exigencias en un esquema globalizado no implica que se dejen de lado las problemáticas sociales para atender las demandas de los sectores económicos o gubernamentales. Las universidades cumplen ahora con una doble función, generadora de conocimiento y de cohesión social. Los cambios efectuados han incidido directamente en su proceso histórico de evolución ante el cual se instituyen e institucionalizan los ejes políticos de gobierno y poder.

La senda del perdedor sigue. Pero el destino aún es desconocido.

Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2004). *Una modernización anárquica*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Acosta, A. (2006). *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México 1990-2000*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- Acosta, A. (2010). *Príncipes, burocrátas y gerentes; el gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES.
- Acosta, A. (2012). "Del separatismo al mercado. Evolución de la educación superior privada en México". En: Carlo, P. F. y R. Roberto, *La SEP en el desarrollo de la educación superior*. México: FCE, pp. 161-194.
- Aguilar, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2007). "El aporte de las políticas públicas y de la nueva gestión pública a la gobernanza". En: CLAD *Reforma y democracia*. Venezuela: CLAD, pp. 1-18.
- Aguilar, L. F. (2009). "Marco para el análisis de políticas públicas". En: Mariñez, F. y V. Garza. *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Porrúa/EGAP/ CEREALE, pp. 11-31.
- Alcantar, A. (2009). "Reforma en la educación superior". En: *Revista de Educación Superior*, pp.125-129.
- Alonso Sánchez, J. (2006). "Una reforma del Estado indispensable, entrampada por la partidocracia y los poderes fácticos". En: *Limar*, pp. 16-31.
- Altbach, P. (2008)."La educación superior: un campo de emergente de investigación. Diseño de políticas". En: Malee, R. y A. Maldonado, *Organismos internacionales y políticas en educación superior ¿pensando globalmente, actuando localmente?* México: ANUIES, p. 422.
- Altbach, P. (2008). Reisberg, L. y L. Rumbley (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. Francia: UNESCO.
- Amaral, A. y G. Neave (2014). "La OCDE y su influencia en la educación superior. Una revisión crítica". En: Basset, R. y A. Maldonado. *Organismos internacionales y políticas en educación superior ¿pensando global, actuando localmente?* México: ANUIES, pp. 119-142.
- ANUIES (2000). *La educación superior en el siglo XXI. Lineas estratégicas de desarrollo: una propuesta de la ANUIES*. México: ANUIES.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. México: Planeta. Obtenido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=912428>
- Banco Mundial (1994). *Higher Education. The Lesson of Experience. Development in Practice Series*. Washington: BM.
- Banco Mundial (2016). *Sitio oficial*. Obtenido de <http://www.worldbank.org/>
- Brunner, J. J. (1994)."Estado y educación superior en América Latina". En: Neave, G. y F. Van Vught, *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa, p. 414.
- Brunner, J. J. y D. Uribe (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Capano, G. (1996)."Political Science and the Comparative Study of Policy Change in Higher Education. Theorético-Metodological Notes From a Policy Perspective". *Higher Education*, 31(3), 263-288.
- Cerych, L. (1996). The Policy Perspective. Clark, B. R. (Ed.), *Perspectives on Higher Education: Eight Disciplinary and Comparative Views*. Berkeley: University of California Press. Obtenido de: <http://books.google.com.mx/books?id=VOJbSW7KnMC&pg=PA233&lpg=PA233&dq=%22The+Policy+Perspective>

%22+cerych&source=bl&cots=URMYiQ1zp3&sig=Ej9S0XQvOsGNOHQ9GsLUB
lt&resnum=2&ved=0CCUQ6AEwAQ#v=o

- Coraggio, J. L. (1995). "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de percepción?" En: *O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil*. Sao Paulo: Ação Educativa, p. 65.
- Crozier, M. y E. Friedberg (1990). *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza.
- De Vries, W. (2000). *Silencios y ruidos: las políticas de la educación superior en México*. México: ANUIES, pp. 1-11.
- De Vries, W. (2007). "Mandarinas en salmuera". En: *Revista de Educación Superior*. Vol. xxxvi (2), núm. 142. México: ANUIES, pp. 123-130.
- De Vries, W. y G. Álvarez (1998). El PROMEP, ¿ posible, razonable y deseable? *Sociológica*. Vol. 13, núm. 36. México: UAM, pp. 165-185.
- De Vries, W. (2005). "Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones de la educación superior mexicana". *Revista de Educación Superior*. Vol. XXXIV(2), núm. 134. México: ANUIES, pp. 81-105.
- Diefenbach, T. (2009). "New public management in public sector organization; the dark sides of managerialistic' enlightenment". *Public Administration*, 892-909.
- Gil Antón, M. (2005). "El crecimiento de la educación superior privada en México: de lo pretendido a lo paradójico... ¿o inesperado?" *Revista de Educación Superior*, Vol. XXXIV, núm. 133. México: ANUIES, pp. 9-20.
- Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- Guy, B. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa.
- Heras, L. (2005). "La política de educación superior en México: los programas de estímulos a profesores e investigadores". *Educere*. Vol. 9, núm. 29, abril-junio, Caracas: Universidad de los Andes, pp. 207-215.
- Hood, C. (2011). ¿Una gestión pública para todo momento? En: Cejudo, G. M. *Nueva Gestión Pública*. México: BBAP Df, p. 251.
- Kent, R. (2000). "Reforma institucional en educación superior y reforma del Estado en la década de los noventa; una trayectoria de investigación". En: Balán, J. *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*. Buenos Aires: CEES-UNAM, p. 355.
- Kent, R. (2009). *Las políticas de la educación superior en México durante la modernización: un análisis regional*. México: ANUIES.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lapassade, G. (2008). *Grupos, organizaciones e instituciones. La transformación de la burocracia*. Barcelona: Gedisa.
- López Segrera, F. (2003). "El impacto de la globalización y de las políticas educativas en los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe". En F. L. Segrera, *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (pp. 39-58). Buenos Aires: CLACSO.
- López Segrera, F. (2010). "El impacto de la crisis económica global, en la educación superior mundial y regional". *Educación Superior y Sociedad*. Caracas: IESALC.

- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- Maldonado, A. (2000). "Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial". *Perfiles Educativos*. Vol. 22, núm. 87. México: UNAM, pp. 51-75.
- Maldonado, A. y R. Malee (2014). *Organismos internacionales y políticas en educación superior ¿pensando globalmente, actuando localmente?* México: ANUIES.
- March, J. y J. Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: FCE.
- Mendoza, J. (2003). "La evaluación y acreditación de la educación superior mexicana: la experiencia de una década". En: *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá: CLAD, p. 18.
- North, D. (2012). *Instituciones, organizaciones y cambio institucional*. México: FCE.
- OCDE (1997). *Education at a Glance*. México: OCDE.
- North, D. (2003). *PISA 2003 Main Study National Project Managers Manual*. París: OCDE.
- Ordonica, I. y M. Navarro (2006). "Investigación académica y políticas públicas en educación superior: el caso mexicano de pago por méritos". En: *Revista del CEDESCP*. San Juan: CEDESCP, pp. 59-72.
- Ortega y Gasset, J. (2007). *Misión de la universidad*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Powell, W. y P. DiMaggio (1983). "The iron cage revisited; institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*, núm. 48, 147-160.
- Ribeiro, E. (2002). "Los estudios comparativos de la educación superior en América Latina". En Kent, R. *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa*. México: FCE-FLACSO, pp. 9-30.
- Rodríguez Fazzone, M. (2006). "Economía política y políticas públicas; el rol de los incentivos institucionales y los sistemas de evaluación". *FAO*, pp. 1-12.
- Roth Deubel, A. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Rubio, J. (2006). *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006; un balance*. México: FCE.
- Salmi, J. (2009). *El desafío de crear universidades de rango mundial*. Washington, D.C.: BM.
- Shepsle, K. A. (2003). "Acuerdos políticos en los marcos institucionales". En: Goodin, R. E. *Teoría del Diseño Institucional*. Madrid: Gedisa, pp. 283-298.
- Stone, D. (2012). *Policy paradox: the art of political decision making*. Nueva York: Library of Congress Cataloging-in-Publication data.
- Subirats, J., P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- UNESCO (1995). *Policy Paper for Change and Development in Higher Education*. París: UNESCO.
- UNESCO (1998). *Framework for Priority Action for Change and Development of Higher Education*. París: UNESCO.

Villa Lever, L. (2013). "Modernización de la educación superior, alternancia y desigualdad en México". *Revista de Educación Superior*. México, ANUIES, pp. 81-103.

Notas

- 1 Se le llama modernización a la segunda etapa de cambio en las universidades después de la masificación de la demanda y oferta educativa (años sesenta y setenta). A ésta siguieron una serie de reglas y normas institucionales que establecieron los patrones de cambio en la educación superior actual mediante mecanismos de evaluación, acreditación y rendición de cuentas.
- 2 Aún es difícil establecer si los cambios fueron efecto de las políticas o de factores culturales y sociales que las mismas universidades y grupos pertenecientes configuraron, pues la mayoría de las veces los resultados no fueron los planeados sino un determinante que formuló nuevos patrones, normas, costumbres y grupos de poder (De Vries, 2004; Zarate, 2003; Gil, 2006).
- 3 El término actor en este trabajo hace referencia a aquellos personajes que estuvieron involucrados directamente en los procesos de reforma (docentes, rectores, directivos, líderes sindicales, personajes del gobierno, estudiantes, administrativos). No se hace una selección de actores clave pues no se considera necesario para el análisis, ya que solo presento el esquema de lo que se dio y cómo se dio.
- 4 El término Estado de bienestar se refiere al concepto donde el Estado provee a los individuos de todos los bienes y servicios necesarios sin algún tipo de restricción.
- 5 El término nueva gestión pública es un tema amplio que no abordaremos en esta investigación, solo lo tomamos como referente histórico geográfico para dar contexto a las reformas estatales e institucionales que analizaremos como ejes de abordaje posterior en la problemática.
- 6 Para profundizar más sobre este concepto consultar a Coase (1984) y North (1990).
- 7 El término merit pay o pago por méritos es adoptado por el Estado como una forma de evaluación hacia los docentes y académicos en consecuencia de su producción científica y los resultados de su labor. Surge como una política compensatoria y evaluativa que fomenta la competencia entre pares y un esquema de bonificaciones por el buen desempeño académico demostrado en un periodo determinado.
- 8 Un actor puede ser desde una persona física, hasta una o varias organizaciones, públicas, privadas, sociales, grupos de individuos que comparten un espacio determinado y común. Toda esta serie de actores y entidades dan forma a la configuración de políticas en los espacios que tengan determinados para ello.