

## **Ideas, políticas y decisiones en educación superior universitaria<sup>1</sup>**

**Adrián Acosta Silva**

El pasado reciente de las políticas públicas de la educación superior mexicana es un campo de estudio contrastante, paradójico y complejo. Combina un proceso de expansión con diferenciación institucional sin precedentes, en el transcurso del cual se han modificado las relaciones entre la oferta y la demanda pública y privada, colocando en el campo nuevos actores, tipos de oferta y conglomerados públicos y privados. Adicionalmente, el Estado -particularmente a partir de la acción del gobierno federal- ha generado numerosas estrategias y políticas asociadas al aseguramiento de la calidad, la evaluación, el financiamiento diferencial y condicionado, y al estímulo a la creación de nuevas ofertas privadas en diversas regiones del país, con el objetivo de incrementar la cobertura y la calidad de la educación superior.

A lo largo de este proceso, las novedades de los años ochenta y noventa se convirtieron en rutinas institucionales en la primera década del siglo XXI. Las reformas, los cambios y los ajustes en el funcionamiento de las universidades públicas mostraron su plasticidad para adaptarse a contextos poco amigables, poblados de señales cruzadas, políticas contradictorias y dificultades financieras. Nuevas tensiones políticas también despuntaron en el horizonte, derivadas de los cambios en un sistema político que pasó de un sistema prácticamente monopartidista y poco competitivo hacia uno de un pluripartidismo moderado, electoralmente más competido e institucionalmente más complejo. Estas tensiones y exigencias contextuales fueron traducidas en los procesos reformadores universitarios a través de temas, problemas y agendas que colocaron la atención institucional en asuntos como la rendición de cuentas, la evaluación, el aseguramiento de la calidad y la acreditación, la gestión y la gobernanza institucional.

La vieja noción de la autonomía universitaria se modificó sustancialmente a lo largo de estos años. Si bien la autonomía ha sido desde sus inicios una condición político-institucional esencialmente paradójica -una suerte de soberanía política, administrativa y académica que depende del financiamiento del Estado-, dicha condición explica en gran medida la expansión y legitimidad de la universidad pública no sólo frente al gobierno sino también frente a la sociedad nacional y frente a las sociedades locales. Los últimos 30 años fueron un período de

---

<sup>1</sup> Texto de próxima publicación incluido en Acosta Silva, Adrián ,Coord., *Historias Paralelas II: 15 años después*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México (en prensa).

reafirmación de la paradoja universitaria pero también de algunos cambios en los modos de reconocimiento y regulación de una autonomía universitaria que desde hace ya mucho tiempo ya no es lo que solía ser.

Las políticas de modernización que iniciaron discreta pero claramente en los primeros años noventa del siglo pasado, se consolidaron a lo largo del inicio del siglo XXI. Calidad, evaluación y financiamiento diferencial y condicionado, se consolidaron como dispositivos para inducir y recompensar comportamientos meritocráticos de los individuos (profesorado), que se combinaron con el uso intensivo de estímulos para formar y mejorar el comportamiento de los grupos (cuerpos académicos) y el desempeño institucional de las universidades (a partir sobre todo de la elaboración de los Planes Integrales de Fortalecimiento Institucional, PIFI). A través de la combinación de políticas de financiamiento incremental con políticas de financiamiento extraordinario y selectivo, los paquetes de políticas públicas que hemos observado en estos años han producido comportamientos diversos, de efectos deliberados, en algunos casos intencionales, en otros casos perversos o, en el mejor de los casos, ambiguos. Estas políticas han dominado el paisaje de las relaciones entre el estado y las universidades a lo largo de todos estos años. La “fórmula mexicana” de expansión con calidad y financiamiento irregular e insuficiente en el campo de la educación superior ha resultado ser una pócima extraña, una mezcla de ingredientes contradictorios, con efectos diversos en las universidades públicas mexicanas, en particular de las Universidades Públicas Estatales (UPE'S).

En este texto, se explorará una dimensión específica de esa historia reciente: la de la gestión y el gobierno universitario. Las preguntas centrales a explorar son: ¿qué ha cambiado en el comportamiento institucional de los gobiernos universitarios en los últimos años? ¿Cómo ha cambiado el poder institucional de la universidad? ¿Qué tipo de decisiones son las que enfrentan o han enfrentado en este tiempo las autoridades universitarias? ¿Cuáles son los grados de libertad y autonomía de que disponen los gobiernos universitarios para tomar decisiones? ¿Cómo se toman esas decisiones?

Estas preguntas remiten al corazón político de la universidad pública: la esfera del poder institucional. Es el espacio de la negociación y la gestión del conflicto, lo que implica analizar la estructura del poder en el campo universitario público mexicano. Para ello, se explorará en un argumento general: el comportamiento institucional universitario en los últimos años es el resultado de las decisiones políticas que se han tomado en el contexto de políticas públicas ligadas a la idea de que las universidades sólo cambian a partir del uso de estímulos, castigos y recompensas, es decir, una idea que asume como supuesto duro la figura del *homo economicus* como la fuente explicativa de los procesos del cambio institucional. Para discutir

ese argumento se exploran tres dimensiones relevantes. Primero, la relación entre las ideas, las políticas y el poder que están detrás de la consolidación de los estímulos como mecanismos de cambio institucional en el campo universitario mexicano. En segundo término, se ofrece un panorama general de la expansión y la orientación del crecimiento del subsistema universitario mexicano en el pasado reciente (1998-2013), tratando de identificar sus rasgos más importantes, sus transformaciones, sus continuidades y déficits acumulados o no resueltos. Finalmente se tratará de identificar las decisiones estratégicas que hoy caracterizan la gestión y el gobierno universitario en México, y que explican en buena medida los ejes del comportamiento institucional observado en el período señalado.

### **1. Las ideas, las políticas y el poder en la educación superior: el poder de los estímulos.**

En su monumental obra *Ideas. Historia intelectual de la humanidad*, el historiador británico Peter Watson realiza una observación que es a la vez una advertencia para el lector: “para ser influyente, una idea no necesita ser *correcta*”<sup>2</sup>. El autor se refiere al peso que diversas ideas han tenido en distintos campos de la acción pública y social, las cuales, en muchas ocasiones distan de ser ideas consistentes, coherentes, en especial para la acción política y de las políticas públicas en general. Max Weber había realizado muchos años antes una afirmación en otro sentido, al afirmar que detrás de una acción política se esconde una idea (vaga o explícita) que orienta intencionalmente el sentido de la acción misma, una “visión del mundo” o un sistema de creencias capaz de ofrecer una “visión unificada” a la acción de los individuos y de las sociedades. La relación entre las ideas y las políticas es una relación entre creencias e intereses, en la cual las ideas juegan el papel de guardagujas que determinan el rumbo del pesado tren de los intereses.<sup>3</sup> En ambos casos, sea por el carácter influyente de las ideas, o sea por la relación entre las ideas y los intereses, la dimensión *intelectual* de la acción pública y social está en la base de la configuración y reforma de las instituciones modernas, entre las cuales se incluye por supuesto a la propia universidad.

---

<sup>2</sup> Watson, Peter, *Ideas. Historia intelectual de la humanidad*, Ed. Crítica, 2010, Barcelona, 3ª. Ed., p. 13

<sup>3</sup> “Son los intereses (materiales e ideales) no las ideas, los que gobiernan directamente la acción de los hombres. Pero las “imágenes del mundo”, las cuales están constituidas por ideas, actúan a menudo como guardagujas que determinan las vías por las que la dinámica de los intereses motiva la acción”. (Weber, Max, 1998). Para un análisis del contexto intelectual y el sentido de la metáfora weberiana, y su problematización para el caso de la política y las políticas públicas, cfr. Kalberg, Stephen, 2011; Rueshemeyer, D., 2006.

Estas afirmaciones resultan pertinentes para observar lo que ha ocurrido en muchos campos de la educación superior hoy día, en México y en otras latitudes. La idea central del cambio que ha dominado en las políticas públicas universitarias desde los años ochenta del siglo pasado es que las universidades solo pueden ser capaces de emprender procesos de reformas al comportamiento institucional mediante el uso intensivo de diversos paquetes de estímulos, recompensas y castigos a su desempeño. Esta es una idea claramente anclada en las teorías del *rational choice*, una perspectiva que parte del supuesto de que los individuos, los grupos y las instituciones sólo cambian a partir del uso intensivo o selectivo de recompensas e incentivos simbólicos, materiales, o económicos. Bajo el supuesto de que el comportamiento es una función de la búsqueda de maximización de la utilidad de los individuos o de las instituciones –la figura del comportamiento egoísta y competitivo de la vida en sociedad, el *homo economicus*, trasladado también a las estructuras de la acción colectiva-, las políticas públicas consisten en reglas de comportamientos dirigidas a la búsqueda de ciertos resultados, a partir de relacionar compromisos con resultados, estrategias con el cumplimiento de ciertas metas (Stone, Deborah; 2012; Olson, Mancur, 1992 ; North, Douglass, 1993).

Esta idea central, nuclear en más de un sentido, implica algunas consideraciones adicionales para el caso de la educación superior. En los últimos treinta años, se ha instalado la creencia de que las universidades públicas requieren mejorar la calidad y la eficiencia más que la cantidad de las funciones que desarrollan, y de que es necesario ofrecer evidencias, indicadores, resultados medibles a través de la evaluación y la acreditación de su desempeño. Esta idea no fue ni ha sido formulada nunca con claridad por parte de los promotores viejos y nuevos de la calidad ligada al financiamiento y la evaluación de las universidades. Sin embargo, es una formulación que se puede extraer luego de dos décadas de políticas universitarias “modernizadoras”, “neoliberales” o “neointervencionistas”, según sea la lente analítica o ideológica que se utilice.

Si ello es correcto, la idea detrás de las políticas supone varias cosas. Primero, que el pasado reciente de las universidades públicas (1970-1990) es o era considerada una historia de despilfarro, de corrupción y de ineficiencia académica. Segundo, que las universidades eran instituciones aisladas, desvinculadas de la sociedad, conservadoras, que no rendían cuentas a nadie y que producían torres de marfil desarticuladas de los problemas “reales y verdaderos” de la sociedad, la economía, la cultura y de la ciencia aplicada y experimental. Estos dos supuestos se expresaron con toda claridad en el célebre diagnóstico elaborado por Philip Coombs en 1991, a petición de la Secretaría de Educación Pública de México, titulado “Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México”

(FCE-SEP, México, 1991). El espíritu de la época de los años en que se produce ese diagnóstico estaba caracterizado por un acentuado escepticismo sobre el Estado y sobre lo público, por la idea de la “reinención del gobierno” que autores como Osborne y Gaebler (1992) habían colocado en el centro de las discusiones ideológicas surgidas entre las ruinas de la crisis y ajustes de las economías capitalistas de los años ochenta, y por la creencia de que el mercado y sus mecanismos y manos visibles, invisibles o enguantadas, podrían mejorar la calidad y cantidad de bienes públicos que antes producía de manera cara e ineficiente el gobierno y sus esquemas subsidiarios. En otras palabras, el *zeitgeist* de la época marcó la crisis del Estado del Bienestar keynesiano, y la emergencia del Estado neoliberal de corte hayekiano.

En el documento de Coombs se determinaron en una proporción imprecisa las bases de lo que ocurriría a lo largo de las dos décadas posteriores. De un lado, la creación de una agenda de políticas centradas en la evaluación, la calidad y el financiamiento diferencial y condicionado a las universidades públicas, en especial al sector de las universidades públicas de los estados. Paralelamente, se desarrollaría también una estrategia gubernamental de diferenciación de la oferta pública de la educación terciaria, impulsando la creación de instituciones tecnológicas centradas en el pregrado, con ciclos cortos de estudios (“técnicos superiores”) teóricamente vinculados a las necesidades del sector laboral en las distintas regiones del país. Por otro lado, se estableció la necesidad de estimular la expansión del sector privado de la educación superior, mediante la reforma a la normatividad oficial, especialmente, del Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE), para hacerlo un instrumento más flexible y descentralizado en todo el territorio nacional.

Posteriormente, otros documentos retomarían estos puntos como la base operativa de la acción pública, especialmente en el ámbito del gobierno federal. Los programas sectoriales de educación que iniciaron con el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) entre 1982-1986, y luego se extendieron con el Programa Integral de Educación Superior (PROIDES) con el salinismo (1988-1994), y los programas sexenales del zedillismo (1995-2000), el foxismo (2001-2006) y el calderonismo (2007-2012), marcaron una “línea de tiempo” de las políticas en educación superior caracterizadas por la idea central de los estímulos gubernamentales como mecanismos de gestión del cambio en las universidades públicas.

¿Qué explica la persistencia de una idea detrás de las políticas?. Para decirlo en breve, una idea dominante es un sistema de creencias, valores y supuestos que va ligada directa o indirectamente a la construcción política de las condiciones adecuadas para traducirla en acciones de política pública. La llegada de una

nueva elite política gubernamental en los años ochenta para enfrentar la mayor crisis económica mexicana desde la Revolución, significó no solamente el desplazamiento de la vieja elite posrevolucionaria, nacionalista y desarrollista, que había conducido el país durante las décadas previas, sino que, en términos de la educación superior, implicó la irrupción de una nueva ideología y mecanismos diferentes de dominación en el campo universitario mexicano. Así, las antiguas nociones de autonomía sin evaluación ni rendición de cuentas, fueron transformadas y en alguna medida sustituidas por el financiamiento diferencial y condicionado, basado en la evaluación de la calidad del desempeño universitario, bajo reglas diseñadas e instrumentadas por el gobierno federal, bajo la lógica de incentivos al cambio institucional en el sistema de educación superior orientados a la “gestión estratégica” y a la “gestión de la calidad” del sistema.<sup>4</sup>

Es posible afirmar que durante los últimos 20 años esa idea se legitimó en las universidades públicas mexicanas. Una idea asegurada a partir del “soborno de los incentivos” individuales, grupales e institucionales. Una idea que se colocó en el mascarón de proa de los cambios que se iniciaron hace 20 años con el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), el Programa de Mejoramiento del profesorado (PROMEP), la creación de organismos centrados en el aseguramiento de la calidad de los programas universitarios -los Comités Inter-institucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIIES), y los Comités para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES)-, los mecanismos de diferenciación meritocrática de investigadores y profesorado universitario –Sistema Nacional de Investigadores (SNI), centralizado y operado por el CONACYT desde su fundación en 1984, y las diversas versiones de los Programas de Estímulos al Desempeño Docente (PROESDE), diseñados por la Secretaría de Educación Pública y operados por las universidades públicas desde los primeros años noventa-, hasta llegar a la joya de la corona de los instrumentos de políticas dirigidas a la educación superior universitaria: la “planeación integral para el fortalecimiento institucional”: el PIFI.

Estos programas han penetrado el funcionamiento de las universidades públicas a lo largo de los últimos años. Sí, como sugiere Camou (2008), en la organización universitaria de carácter público se pueden identificar cuatro principios que configuran las lógicas del funcionamiento institucional (el principio académico, el de la responsabilidad social, el democrático, y el burocrático), las acciones

---

<sup>4</sup> Los temas de la gestión estratégica y de calidad forman parte las tendencias que intentan modificar las viejas tradiciones burocráticas y gobiernistas de la administración pública. “El gobierno estratega y de calidad” [son] “dos modos de gobernar distintos del estilo más conocido de gobierno planificador y gobierno técnico que desde sus saberes más que desde las expectativas de los ciudadanos decide cuáles son los bienes y servicios que son de utilidad para las personas y las comunidades” (Aguilar Villanueva, Luis F., 2006, p. 20)

gubernamentales observadas en las últimas décadas han impactado en alguna medida en el reordenamiento de estos principios generales, colocando en el centro el principio burocrático, el referido a la gestión y la gobernanza institucional, por sobre los otros principios organizativos. En otras palabras, y a luz de la experiencia reciente de las universidades públicas mexicanas, la idea de la modernización, la innovación y la calidad que está en el centro del sistema de creencias de las políticas públicas en educación superior, se ha traducido en el fortalecimiento de la gestión como el principio organizativo básico, un principio que coexiste en tensión permanente y a veces conflictiva, con los principios académicos, democráticos y de responsabilidad social que también caracterizan el funcionamiento de las universidades públicas mexicanas.

## **2. Expansión y estrategias de legitimación institucional**

Lo que es posible observar en los primeros 14 años del siglo XXI es una lenta expansión de los recursos del sistema de educación superior, en condiciones de financiamiento público inestable, y mediante el empleo de diversas estrategias de legitimación interna y externa de la autoridad institucional en las universidades públicas. Bajo el paradigma de la calidad con evaluación y financiamiento impuesto por la autoridad pública federal a través de diversos programas, el sistema educativo terciario tuvo un comportamiento expansivo debido fundamentalmente a dos factores: de un lado, el crecimiento del sector público no universitario; del otro, por la expansión anárquica del sector privado del sistema. La fuerza de ambos factores se puede observar a partir del crecimiento de la matrícula, el profesorado, la oferta institucional y el comportamiento del financiamiento público a la expansión.

### ***Matrícula***

En términos generales, entre 1998 y el año 2013 la matrícula del sistema educativo superior en México se duplicó en términos absolutos, al pasar de 1.6 millones de estudiantes en 1998 a 3.1 millones en el ciclo escolar 2012-2013 (Tabla 1, Anexo). La tasa bruta de cobertura, sin embargo, no creció en la misma proporción que la matrícula escolarizada, al pasar del absorber al 17.1% de la cohorte de jóvenes en la edad correspondiente (18-23 años) en el ciclo 1997-1998, a solo el 25.8% en 2012-2013. Este bajo porcentaje de cobertura coloca a México entre los países con déficit de incorporación de la demanda potencial a la educación superior, un déficit en el que México está por debajo de países como Uruguay, Argentina, Chile, Colombia o Venezuela. (Brunner, J. J., 2011). Con los datos señalados, el caso mexicano es claramente un caso de expansión de la

matrícula con déficit en la incorporación de jóvenes en edad para cursar estudios superiores.

Pero existe además otro rasgo importante del comportamiento del sistema educativo terciario en los últimos años: la prolongación del crecimiento explosivo de la matrícula privada por sobre la pública, un fenómeno cuyo origen se remonta a los primeros años noventa. Así, mientras que entre 1998 y 2013 la matrícula pública casi se duplica (de 1.1 millones a 2.1 millones), en el caso de la privada la expansión es ligeramente mayor al doble: se pasó de 452 mil a 992 mil estudiantes en el mismo período. Ello explica que la composición público/privado haya pasado del 72% en el sector público y el 28% del privado al inicio del período señalado, al 69% y el 31% respectivamente en el año 2013. (Tabla 1).<sup>5</sup>

El crecimiento de la oferta privada se ha concentrado sobre todo en las instituciones privadas no universitarias, de bajo costo o de “bajo perfil”, por sobre las instituciones privadas de élite, de alto costo y de “alto perfil” (Silas, Juan Carlos, 2013). Por otro lado, la composición misma de la oferta pública se ha modificado en el mismo lapso, con la expansión de universidades tecnológicas federales o estatales, la creación de las universidades multiculturales en algunas regiones, y el fortalecimiento de instituciones públicas no universitarias en todo el país, de carreras cortas de carácter técnico concentradas en algunas disciplinas y profesiones económico-administrativas y de servicios.

Estas modificaciones contextuales han colocado a las universidades públicas estatales y federales en escenarios más complejos y competidos. Nuevos proveedores de servicios de educación terciaria compiten entre sí por segmentos de mercados cada vez más específicos, configurados en alguna medida por los solicitantes que suelen ser rechazados por las universidades públicas. El “efecto-rechazo” o “efecto-selección” derivado de las políticas institucionales de admisión de aspirantes que han implementado prácticamente todas las universidades públicas del país desde los primeros años noventa, ha tenido un impacto importante en la expansión tanto del sector privado de bajo costo y perfil como del crecimiento de la oferta pública no universitaria en muchas regiones y entidades federativas del país.

### ***Profesorado***

Como se observa en la tabla 2 (Anexo), el profesorado de la educación superior también se incrementó de manera notable en los últimos tres lustros. Hoy (2013)

---

<sup>5</sup> Para dimensionar correctamente esta expansión de lo privado, es necesario ir más atrás de 1998 para afirmar el cambio en el balance público/privado. En 1980, por ejemplo, sólo el 13.5% de la matrícula total pertenecía al sector privado, y el 86.5% al público; treinta años después, en 2010, esa relación pasó al 31.8% privada y el 68.2% pública.



tenemos poco más de 335 mil profesores de educación superior, de los cuales el 60% están adscritos a una IES pública mientras que el 40% lo están en una privada. Comparado con el año de 1998, se observa que el número de profesores a nivel nacional se duplicó, lo que significa que, en promedio, cada año se crearon más de 10, 632 puestos docentes en alguna IES del país. Y el ritmo de crecimiento en las tanto en las IES públicas como las privadas es muy semejante: se crearon en promedio 5,253 puestos públicos y 5,379 privados en la docencia universitaria a lo largo de este ciclo de tres lustros.<sup>6</sup> La cuestión analíticamente central de esta expansión es la de determinar el tipo de profesores contratados que se incorporaron a las IES. Y los datos para el 2013 son los siguientes: a nivel agregado (nacional) sólo el 27% de los profesores son de tiempo completo (PTC), contra el 66% por horas (la diferencia de 7% corresponde a profesores con contratos de medio tiempo); sin embargo, cuando se observa esa composición entre lo público y lo privado tenemos los siguientes datos: en las IES públicas, el 40% de sus profesores son de tiempo completo, contra el 52% de asignatura; en las privadas, la composición es de sólo el 8% de PTC's, contra el 86% de docentes por asignatura.

La expansión global de la planta docente de nivel superior se explica entonces por la multiplicación de los puestos bajo la figura de profesor de asignatura y no por la figura de los profesores de tiempo completo. En el contexto de programas públicos que incentivan no solamente el mejoramiento de la calidad de la docencia, sino también la realización de funciones no docentes como es el de la investigación, la gestión académica y administrativa, o la de proporcionar (en muchos casos obligatoriamente) tutorías a los estudiantes de licenciatura, la figura del profesorado de tiempo parcial es una figura extraña, inadecuada para la cantidad y complejidad de las “nuevas” funciones contempladas en programas como el PROMEP. Para el caso de las universidades públicas, la incorporación de nuevos PTC's fue mayor que en el caso de las IES privadas, pero su ritmo de crecimiento fue notablemente inferior al ritmo de crecimiento de la matrícula y a la contratación de nuevos profesores de asignatura.

### ***Instituciones***

La oferta institucional de la educación superior se modificó significativamente en el período 1998-2013. Así, mientras que al inicio de este período existían un total de 3,016 instituciones de educación superior, hacia el 2013 se había alcanzado un total de 6,507 IES (Tabla 3, Anexo). Si se realiza una distinción entre público/privado, tenemos que mientras que en 1998 las IES privadas constituían el

---

<sup>6</sup> Para contextualizar adecuadamente esa expansión, veamos lo que ocurrió entre 1992 y 2012, cuando se crearon en total 6239 puestos académicos por año, es decir, 32 nuevos puestos por día.

47% del total de la oferta del nivel terciario, y el sector público concentraba el 53% del total, 15 años después en 2013, las instituciones privadas ya representan el 57% del total contra el 43% de las públicas. Esto significa que, en promedio, en cada año del período considerado (1998-2013), se crearon un total de 233 IES, de las cuales 79 IES fueron públicas contra 154 IES privadas, es decir, el ritmo de la expansión de la oferta privada duplicó el crecimiento de la oferta pública.<sup>7</sup>

Este crecimiento de la oferta fue piloteado por dos fuerzas. De un lado la expansión de la demanda social hacia los estudios universitarios; del otro, por la flexibilización de las regulaciones públicas para crear nuevas opciones educativas en prácticamente todas las regiones del país, desde Oaxaca y Chiapas hasta Baja California, Chihuahua o Nuevo León. La primera de esas fuerzas de transformación combinó el “efecto-rechazo” de las políticas de selección instrumentadas por las universidades públicas con las restricciones financieras para aumentar la cobertura y la capacidad de admisión de esas instituciones. Pero otro fenómeno asociado a la multiplicación de la oferta privada y pública no universitaria tiene que ver con el surgimiento de un nuevo tipo de demanda, que parece actuar de manera deliberada para elegir opciones que combinen bajos costos para los estudiantes y sus familias, con flexibilidad académica y eficiencia en la construcción de las trayectorias escolares.

La otra fuerza de transformación tiene que ver con la sub-regulación del crecimiento de la oferta privada, que combinó la consolidación de las IES privadas de élite en el mercado educativo mexicano, con la proliferación anárquica de ofertas privadas de IES mono-disciplinares, de bajo costo y perfil, concentradas exclusivamente en la docencia; de otro lado, IES privadas de costos medios, agrupadas en redes, con sedes en distintos campus en los estados de la República, y muchas veces operando bajo la supervisión de empresas internacionales que compran pequeñas o medianas universidades ya establecidas, que les permiten competir en mejores condiciones en la disputa por segmentos específicos de los mercados educativos.

Pero no fue solamente la distinción público/privado lo que explica la expansión. Fue también la diferenciación de la propia oferta pública la que explica el crecimiento global del sistema. Así, entre 1990 y 2010 se crearon un total de 287

---

<sup>7</sup> Al igual que en el caso de la matrícula, es necesario una descripción diacrónica del fenómeno para valorar el peso de la transformación de la oferta institucional nacional. Así, mientras que en 1980 existían 226 IES, de las cuales, 118 eran públicas (%) y 108 privadas, 30 años después, en 2010, la cifra total de IES llegó a 5,823, de las cuales el 56% (3275) eran privadas y un 44% (2548), públicas. Esto significa que cada año durante esos treinta se crearon en promedio 187 nuevas IES en todo el país, de las cuales 81 fueron públicas y 106 privadas. Como se observa a lo largo de más de treinta años (1980-2013), la oferta privada duplicó el ritmo de crecimiento de la pública.

nuevas opciones públicas en todo el territorio nacional, impulsadas por el gobierno federal y por los gobiernos estatales. Son la suma de la creación de 33 Institutos Tecnológicos Federales, 131 Institutos Estatales Tecnológicos, 74 Universidades Tecnológicas, 33 Universidades Politécnicas y 11 Universidades Interculturales (Villa Lever, L., 2013). Es decir, es la creación de una oferta nueva, no tradicional universitaria-pública, y que fue diseñada para crear nuevas opciones de estudios superiores para los jóvenes.

### ***Financiamiento***

El ritmo de la “neo-masificación” de la educación superior mexicana, el débil crecimiento del profesorado y la explosiva expansión de la oferta institucional pública y privada ha ocurrido en un escenario de incertidumbre e inconsistencias de las políticas de financiamiento federal hacia el sistema y hacia las universidades públicas. Como se observa en la tabla 4 (Anexo), es posible identificar un crecimiento nominal y real de los recursos financieros a las universidades entre 1998 y 2013, un crecimiento acumulado a pesar de las crisis económicas ocurridas en 1994-1995, 2000-2001, y 2008-2009.

Pero ese crecimiento del financiamiento, colocados en una perspectiva temporal más amplia, muestra los límites de las políticas diseñadas para el subsidio universitario. Así, si utilizamos como indicador el porcentaje del gasto público en educación superior respecto al Producto Interno Bruto, encontramos que entre 1982 y 2010 esa proporción permanece básicamente inalterada, pues pasó del 0.82 % al 0.87% en casi tres décadas. Este comportamiento tuvo un declive marcado entre 1988 (0.61%), 1994 y 2000 (0.63%), y el año 2006 (0.71%) (Mendoza Rojas, Javier, 2012). En un contexto de expansión de la matrícula, del profesorado y de las instituciones, el monto global del financiamiento público federal permaneció prácticamente inalterado en relación al PIB.

Pero hay otro ángulo de análisis de las políticas de financiamiento observadas a lo largo del período: la consolidación de los fondos del financiamiento extraordinario a las universidades públicas. Estos fondos, diseñados inicialmente como parte de un “modelo de financiamiento con mayores niveles de flexibilidad”, fueron empleados como instrumentos del gobierno federal para “canalizar recursos hacia áreas críticas por su incidencia en la calidad educativa” (Tuirán, Rodolfo, Muñoz, Christian, 2010, págs. 375-376). La asociación entre fondos extraordinarios y comportamiento institucional se fortaleció claramente a lo largo de los últimos 15 años, consolidando a la gestión institucional como una nueva función “sustantiva” de las universidades públicas, ligada más a las decisiones y necesidades político-administrativas del gobierno central de dichas organizaciones –en especial, de sus

Rectorías- y menos a la capacidad de decisión de las comunidades académicas universitarias. (Acosta, A., 2010).

### *La legitimación como adaptación institucional*

Las características de esta expansión modificaron sustancialmente no sólo el contexto “externo” de las universidades públicas mexicanas sino también sus contextos “internos”. Estas características actuaron como fuerzas de transformación en el sentido de adaptación incremental de las universidades y en especial de sus grupos dirigentes a las políticas de educación superior, pero también se consolidaron como fuerzas internas de legitimación de los gobiernos universitarios frente a sus propias comunidades. La tradicional función de cabildeo y negociación de las autoridades universitarias con el gobierno federal y estatal para incrementar anualmente el monto de los recursos públicos disponibles para sus universidades –concentrados básicamente en el incremento de sus presupuestos ordinarios-, se combinó con la búsqueda de nuevos recursos ligados a los fondos de financiamiento extraordinario a través de la producción de indicadores de desempeño (profesores con posgrado, número de miembros del Sistema Nacional de Investigadores, profesores con “Perfil PROMEP”, número de cuerpos académicos, cantidad de programas acreditados, números de posgrados de “calidad Conacyt”, certificados de calidad “ISO’s” para la gestión administrativa, etc.). En un escenario nacional donde esos recursos extraordinarios son finitos, concursables anualmente, y sujetos a la competencia con otras universidades públicas, el juego de las políticas basadas en incentivos adquirió un tono de competencia anual entre las universidades por los reconocimientos, prestigios y dinero asociados a los fondos extraordinarios. De alguna manera, la competencia por esos recursos se convirtió a lo largo de los últimos años en símbolo de estatus institucional, una manera en que las autoridades universitarias muestran sus capacidades de gestión y de “éxito” en la competencia por recursos siempre escasos.<sup>8</sup>

Pero al interior de las comunidades universitarias, la autoridad institucional en muchas universidades orientó sus esfuerzos a inducir procesos de modificación del trabajo académico y de investigación, empleando en muchas ocasiones los recursos extraordinarios provenientes de los programas federales. De manera relevante, los “pagos por mérito” dirigidos a los profesores e investigadores, y a los

---

<sup>8</sup> Ese juego de reconocimientos, dinero y prestigios explica en parte el éxito de los *rankings* nacionales como instrumentos de valoración de la calidad de los programas y de las universidades en México. Es un fenómeno que no es exclusivo de nuestro país, sino que es una tendencia que tiene su origen en el ámbito internacional desde los años noventa del siglo pasado.

cuerpos académicos, se convirtieron en mecanismos institucionales rutinarios, en los que la frustración y la envidia que suscitan naturalmente las competencias entre los individuos y los grupos por dinero y reconocimientos, han sido matizados por la capacidad de la autoridad para incrementar cobertura y los montos de las compensaciones salariales y apoyos a grupos académicos. Esa capacidad de incrementar el número de los académicos beneficiados por los programas de estímulos ha significado en varios casos el reconocimiento de esas comunidades a la autoridad universitaria.

Este doble movimiento adaptativo (externo/interno) significó la legitimación de un nuevo régimen de gobierno en el sistema de educación superior mexicano, un régimen con nuevas reglas de desempeño institucional (evaluación de la calidad), nuevos valores y mecanismos de “entrada” y “salida” a los reconocimientos y recompensas ligadas al acceso a los fondos del financiamiento público, y con nuevos actores públicos, privados y gubernamentales en las distintas arenas de negociación de las políticas públicas (Kent, Rollin, 1999; 2012). Esta vía de legitimación del régimen de gobierno basado en el uso de incentivos e indicadores de desempeño, significó para las autoridades universitarias un nuevo campo de gestión y de hechura de políticas institucionales, que dieron por resultado un conjunto de prácticas burocráticas, académicas y políticas orientadas hacia la acumulación de evidencias del desempeño institucional, tanto a nivel de la institución como de la operación de las unidades básicas y de las acciones y prácticas de diversos sectores de los propios profesores e investigadores de tiempo completo.

### ***3. Contextos y decisiones: el vaciamiento del poder autónomo de la universidad.***

El comportamiento institucional de las universidades públicas durante el período señalado ha sido determinado por factores contextuales de diverso orden y magnitud. El reposicionamiento de las universidades en el proceso de transformación público/privado y público-público en las escalas nacional y estatal, la legitimación de las nuevas formas de conducción basadas en estímulos y fondos extraordinarios instrumentadas por el gobierno federal, el cambio en las relaciones de poder y los intercambios entre las universidades y el Estado, y la emergencia de nuevos actores en los “mapas internos” del poder institucional, han significado una suerte de “vaciamiento de significado” de la autonomía universitaria. La antigua idea de la autonomía como una condición “flojamente regulada” por parte del Estado, pasó en los últimos años a convertirse en una condición sobre-regulada por parte del gobierno federal, en un proceso en que el

poder autónomo de la universidad pública ha sido un poder debilitado, disminuido y cada vez más condicionado en términos generales.

Aunque la autonomía universitaria no ha sido nunca una autonomía absoluta sino siempre relativa, los “grados de libertad” sobre las decisiones estratégicas de las instituciones parecen descansar cada vez en mayor proporción en incrementar la capacidad de adaptación de estas organizaciones a las reglas y exigencias gubernamentales que a los intereses de sus propias comunidades académicas. En otras palabras la lógica de la adaptación parece imperar más que la lógica de la necesidad en el campo universitario mexicano.

Hay cuatro ámbitos decisionales en los cuales esta hipótesis parece encontrar evidencias de los cambios en el comportamiento institucional: el ámbito académico, el burocrático, el político y el de la responsabilidad pública o social.<sup>9</sup> El primero tiene que ver con los asuntos académicos rutinarios y estratégicos de la universidad: planes y programas de estudio, contratación del profesorado, investigación, y prácticas académicas. El segundo se refiere a las estructuras y procedimientos de gestión y de administración de la universidad para alcanzar comportamientos institucionales “óptimos”, es decir eficientes y estables. La tercera dimensión tiene que ver con la esfera política, relacionada con las estructuras de la gobernabilidad universitaria. Finalmente, la dimensión de responsabilidad social o pública de la universidad tiene que ver con los procesos de rendición de cuentas (*accountability*) de la vida institucional. Revisaremos brevemente las implicaciones que las políticas públicas en la configuración de las decisiones universitarias en cada una de estas dimensiones, con el propósito de identificar sus componentes y el grado en que las autoridades y las comunidades universitarias deciden sobre los asuntos.

***Dimensión académica.*** Aunque los programas de financiamiento extraordinario no actúan directamente sobre las decisiones académicas sustantivas de las universidades, los condicionamientos, las orientaciones y los aspectos evaluables de la vida académica han tenido efectos sobre el tipo de factores que se toman en cuenta para tomar decisiones sobre planes y programas, contratación de nuevo profesorado, proyectos de investigación y la organización de las prácticas académicas. La irrupción de los COPAES en la vida universitaria, con las exigencias de estandarización del currículum, contenidos y métodos, y la necesidad de construir indicadores de calidad de los programas, han significado en los hechos un esfuerzo por transformar o adaptar los programas de estudio a

---

<sup>9</sup> Estas dimensiones corresponden a los cuatro principios organizacionales propuestos por Camou (2008), y que fueron señalados al principio de este texto.

las recomendaciones y sugerencias realizados por los organismos acreditadores a las autoridades universitarias.

Las restricciones a la contratación de un nuevo profesorado universitario consisten básicamente en dos cosas. Primero, la posesión de un título profesional y un posgrado (preferentemente doctorado), y, segundo, demostrar experiencia en la docencia y la investigación en instituciones de educación superior. Esos condicionamientos tienen sin duda un efecto académico positivo en los procesos de docencia, investigación, difusión cultural y extensión en la vida institucional universitaria. Ello no obstante, cuando se observa lo que ha ocurrido con la proliferación de programas de posgrado a nivel nacional y las restricciones a la contratación de nuevo profesores universitarios de tiempo completo, el panorama se vuelve contradictorio, confuso, y los efectos potencialmente positivos de los condicionamientos de la entrada de nuevo profesorado universitario parecen desvanecerse de manera acelerada.

Hoy, según datos contenidos en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, existen casi de 6,500 programas de posgrado en México, de los cuales menos de una cuarta parte (1583 programas) están incluidos en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNCP) del CONACYT (PSE, 2013, p.33). De este dato puede desprenderse que la mayor parte de quienes optan por realizar un posgrado en nuestro país lo hace en programas no reconocidos en el PNCP, lo que parece indicar una tendencia a convertir el posgrado en un fin en sí mismo, y no en un medio para la incorporación a la docencia universitaria.

Por otro lado, la incorporación de nuevos profesores de tiempo completo ha tenido un ritmo bajo de crecimiento en las universidades públicas estatales. Como se señaló más arriba, el crecimiento tiene su origen más en la contratación de profesores de tiempo parcial que en la incorporación de nuevas plazas de profesores de tiempo completo. Ello se debe a las restricciones que tanto la SEP como la Secretaría de Hacienda federal han impuesto a las administraciones universitarias, y que explican porque la renovación generacional de la planta académica universitaria se ha convertido en un problema que amenaza la sustentabilidad académica de muchas universidades públicas. La fórmula de la insustentabilidad académica es simple: envejecimiento acelerado del profesorado, presiones financieras sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones, y baja contratación de profesores jóvenes, son factores que generan un sistema insostenible para la renovación de puestos, de prácticas y nuevas destrezas académicas y pedagógicas universitarias.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Uno de los casos más dramáticos ocurridos recientemente es el de la Universidad Autónoma de Zacatecas, la cual desde hace años experimenta los efectos de un sistema de jubilaciones y pensiones que absorbe ya la

**Dimensión burocrática.** Las decisiones relacionadas con la gestión y la gobernanza institucional de las universidades se han vuelto más dependientes de la producción de insumos, evidencias e indicadores relacionados con los programas federales. Las exigencias gubernamentales para competir por los fondos extraordinarios de financiamiento han sido incorporadas en muchas universidades públicas como las reglas de juego necesarias para mejorar la posición y condiciones del trabajo académico-administrativo universitario. El PIFI se convirtió en la última década como el instrumento de planeación que realmente importa en las universidades, pues ahí pueden concentrar la atención institucional para acceder a nuevos recursos y proyectos. No hay datos ni evidencia empírica que muestre de manera clara el impacto del PIFI en la acción institucional, pero sí es claro el hecho de que las autoridades universitarias han colocado el PIFI en las agendas rutinarias de sus procesos de gestión y acción.

Pero la centralidad del PIFI y de los otros programas de financiamiento extraordinario han mostrado otra faceta paradójica y distinta: la hiperburocratización del trabajo académico-institucional. La expansión del trabajo administrativo, la multiplicación de los procedimientos, la expedición de nuevas normas, leyes y manuales, la elaboración de informes y evaluaciones, la supervisión y las auditorías constantes al trabajo de los académicos y del personal administrativo, han llevado a la sobre-regulación de la acción institucional en las universidades públicas. En otras palabras, las decisiones de gestión se han orientado más a la burocratización que a la gobernanza institucional, a la multiplicación de los procedimientos más que a la efectividad de la coordinación de las acciones.

**Dimensión política.** En las universidades públicas, una larga tradición de participación de profesores y estudiantes en los órganos del gobierno universitario ha legitimado el principio democrático en la conducción institucional. La tradición del co-gobierno ha significado un principio problemático y en ocasiones conflictivo, pero también ha configurado un orden político-institucional en el cual las decisiones de gobierno garantizan umbrales mínimos de legitimidad, eficiencia y estabilidad a las universidades públicas; en otras palabras, ha logrado construir marcos adecuados para la gobernabilidad institucional. Decisiones clave como son

---

mayor parte de la nómina universitaria, y para lo cual ha solicitado el apoyo de autoridades estatales y federales. Otro caso es el de la UNAM, que a partir de 2013 lanzó un programa de jubilaciones para profesores de 70 años o más, con un mínimo de 20 años de antigüedad, para estar en condiciones de poder sustituir esas plazas con jóvenes investigadores y maestros. El fondo del asunto tiene que ver, por lo menos parcialmente, con los efectos de las políticas de estímulos al profesorado, en el cual la proporción de los ingresos totales de los profesores e investigadores que se derivan de los programas de estímulos (PROESDE, SNI) corresponde a un tercio o la mitad de los ingresos globales del personal académico. La jubilaciones contemplan esos ingresos totales, lo cual se vuelve en un obstáculo para la decisión de jubilación de los propios profesores. (Gil Antón, Manuel, 2010)



la elección del rector, la distribución de los puestos directivos, la conformación de los órganos colegiados de gobierno, la celebración rutinaria de procesos electorales, forman parte de los mecanismos básicos de la gobernabilidad universitaria.

Junto a ello, ha sido posible observar en los últimos años un desplazamiento discreto de las fórmulas institucionales de deliberación política y de las políticas institucionales. De manera creciente, la concentración del poder en los órganos unipersonales -en especial de las rectorías universitarias-, ha opacado el papel de los órganos colegiados de la universidad. Un nuevo conjunto de consejeros y *staffs* técnicos de las rectorías, y la expansión de unidades y direcciones de planeación, evaluación y gestión de las universidades han tomado el papel de decisores de asuntos que tradicionalmente (aunque no exclusivamente) eran objetos de deliberación y decisión de los órganos colegiados de gobierno (en especial del los consejos generales universitarios).

Este desplazamiento tiene como fondo una recomposición de las relaciones entre la administración y la academia universitaria, una recomposición donde el “meollo del asunto” es una reubicación de las relaciones entre la autoridad y el poder en la universidad, en las que la profesionalización de la administración universitaria parece sustituir aceleradamente el *locus* tradicional de la autoridad de los académicos. (Neave, Guy, 2011)

***Dimensión de responsabilidad social.*** La modernización del Estado y el proceso de democratización política experimentado en México en los últimos veinte años instalaron en la agenda pública el tema de la rendición de cuentas y la responsabilidad social de las instituciones públicas. Nuevas leyes y nuevos organismos gubernamentales federales y estatales fueron creados para vigilar la transparencia de los fondos públicos y el ejercicio adecuado de las responsabilidades conferidas a instituciones autónomas como son las universidades públicas. En estas circunstancias, las decisiones universitarias fueron decisiones de adaptación a las exigencias normativas y administrativas derivadas de los nuevos instrumentos de regulación gubernamental para rendir cuentas sobre el desempeño institucional. Las auditorías externas e internas, la fiscalización de los recursos y los informes institucionales se multiplicaron a lo largo de los últimos años, ejerciendo nuevas presiones para que las universidades diseñaran políticas e instrumentos para la gestión de los diversos procesos de rendición de cuentas a las autoridades federales y estatales.

El resultado de este nuevo marco de exigencias sobre la universidad no ha sido del todo claro. Ello no obstante, es posible afirmar, a manera de conjetura, que esos procesos han fortalecido la legitimidad de las autoridades universitarias

frente a los poderes públicos, a costa de la elevación de los “costos de transacción” de los mecanismos de rendición de cuentas, pues se han incrementado las estructuras, los tiempos y los actores universitarios involucrados en esos procesos. Por otro lado, dichos procesos se han convertido en recursos de negociación más o menos valiosos para incrementar las posibilidades de mejores negociaciones presupuestales. Paradójicamente, en no pocas ocasiones la intervención de los gobiernos estatales ha favorecido o perjudicado esta asociación entre indicadores de rendición de cuentas con la negociación presupuestal. Entre 1998 y el 2013, fue posible observar en muchos casos de universidades públicas estatales cómo el papel de los gobernadores es clave para comprender conflictos o para explicar acuerdos. En otras palabras, la politización de las decisiones llevó en algunos casos a construir coaliciones de apoyo a las UPE´s, mientras que en otros ocurrió justamente lo contrario.<sup>11</sup>

### **Conclusiones. 15 años después: repensando el poder autónomo de la universidad. La autonomía en el contexto de las políticas de Estado.**

En el documento “Inclusión con responsabilidad social. Una nueva generación de políticas de educación superior”, la ANUIES –Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior- señala la necesidad de “transitar hacia una nueva generación de políticas de educación superior, sustentadas en una nueva arquitectura institucional que favorezca respuestas más eficaces, integrales con una *visión de Estado*, que asuman como principio destinatarios a las personas y a las sociedades.” (ANUIES, 2012, p. 6. Las cursivas son mías, aas). La frase “visión de Estado”, “compromiso del Estado”, y “políticas de Estado” aparecen continuamente a lo largo de ese importante documento, y se utilizan para señalar lo que, a juicio de la Asociación, es una debilidad o una carencia de las políticas públicas dirigidas a la educación superior en los últimos años.

Sin embargo, si se observa con detenimiento el perfil y el contenido de los programas de políticas públicas dirigidos a las universidades en los últimos 30 años, es posible afirmar la coherencia básica, de continuidad, de una idea (la modernización asociada al empleo de estímulos como mecanismos de cambio institucional) con las acciones de política pública instrumentadas a lo largo de este

---

<sup>11</sup> Algunos de esos casos son los de la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma de Sinaloa, o los de la Universidad Juárez Autónoma de Durango, o el de la Universidad Benito Juárez Autónoma de Oaxaca. La presencia de gobiernos estatales de distinta orientación política (PAN en Jalisco, PRI en Sinaloa, Durango y Oaxaca) coexistiendo con administraciones federales de orientación similar o distinta (PRI, PAN), parece ser un factor explicativo del tipo de tensiones conflictivas que se activaron en dichas entidades entre sus universidades públicas y los respectivos gobiernos estatales. Uno de los temas frecuentes de esos conflictos fue justamente el de la rendición de cuentas asociado a las negociaciones presupuestales anuales.

tiempo. Es una idea y un conjunto de ejes de políticas que han trascendido los límites de las administraciones sexenales, pero también han sobrevivido aún con el cambio en la orientación política de los gobiernos en turno (PRI-PAN-PRI). Más aún: han sido compartidas pasiva o activamente por los gobiernos estatales y algunos municipales, y apoyadas, y en ocasiones exigidas por los representantes y dirigentes de las propias universidades públicas, sea de manera institucional, sea a través de sus organizaciones corporativas (ANUIES). Además, la lógica del financiamiento se ha mantenido insuficiente pero constante: tanto en proporción del gasto en educación superior del PIB, como en la estructura del presupuesto destinado a ese sector (un presupuesto ordinario que crece poco, y un presupuesto extraordinario como componente estratégico del financiamiento federal), lo que tenemos es también una continuidad mortecina. Es decir, si se mira estas líneas de continuidad temporal y política de las políticas de educación superior, y si se identifica el hecho de que el poder ejecutivo y el legislativo federal han coincidido en la orientación general de las políticas, así como de una aceptación pragmática de los gobiernos estatales en la lógica de los programas públicos, lo que tenemos es que estamos en presencia de lo que usualmente se denomina como unas “políticas de estado” en el campo de la educación terciaria mexicana.

Es una paradoja curiosa, y en más de algún sentido, asombrosa. Cuando se escucha como reclamo reiterado en este campo que para resolver los problemas de la educación necesitamos contar con “políticas de estado” (bajo el argumento de estas no han existido hasta ahora), lo que hemos atestiguado durante tres décadas es justamente el ejercicio de políticas de estado en las cuales hay una consistencia básica entre los poderes de la unión, los niveles del sistema, y los actores estratégicos del campo universitario mexicano.

## Referencias

Acosta Silva, Adrián (2010). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, ANUIES/UDUAL, 2ª. Edición, México.

Aguilar Villanueva, Luis. F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

ANUIES (2012), “Inclusión con responsabilidad social. Una nueva generación de políticas de educación superior”, Secretaría General Ejecutiva, Abril, 2012, México, D.F. 77 págs.

Camou, Antonio (2008), "Gobernabilidad y democracia en la universidad pública argentina. Notas para una discusión", en Araujo, Sonia (comp.) *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano. La Universidad como objeto de investigación: democracia, gobernabilidad, transformación y cambio de la educación superior universitaria*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, Argentina.

Gil Antón, Manuel (2010), "El oficio académico: los límites del dinero", en Arnaut, Alberto y Silvia Giorguli (coords.) **Los grandes problemas nacionales, vol. VII Educación**, El Colegio de México, México, pp.419-448

Kalberg, Stephen (2011). "La influencia pasada y presente de las visiones del mundo: Max Weber y el descuido de un concepto sociológico". Traducción de Yuri Contreras Véjar y Benjamín Juárez. *Sociológica (Méx.)* [online]. 2011, vol.26, n.74 [citado 2014-03-18], pp. 177-204. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-01732011000300007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732011000300007&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0187-0173

Kent, Rollin (1999), "Cambios emergentes en las universidades públicas ante la modernización de la educación superior", en Casanova, Hugo y Rodríguez, Roberto (comps.) **Universidad contemporánea. Política y gobierno**, t. II, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM-Porrúa, pp.233-253.

Kent Serna, Rollin, Coord., (2012) "La evaluación de la educación superior en México", en Carlos Pallán Figueroa y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), **La SEP en el desarrollo de la educación superior**. Fondo de Cultura Económica, México, pp.303-334.

Mendoza Rojas, Javier (2012) "Financiamiento público a la educación superior: un largo recorrido de avances e insuficiencias", en Carlos Pallán Figueroa y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), **La SEP en el desarrollo de la educación superior**. Fondo de Cultura Económica, México, pp.225-272.

Neave, Guy (2011), "El estudio de la gobernanza en la educación superior: vaciamiento, re-construcción y re-ingeniería del significado", en Grediaga Kuri, Rocí/ Romualdo López Zárate (coords.), **Aportaciones a la agenda de investigación sobre educación superior 2010-2020**, UAM-Azcapotzalco, México, pp.261-298

North, Douglas C. (1993), **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, Fondo de Cultura Económica, México.

Olson, Mancur (1992), **La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de los grupos**. Limusa-Noriega Editores, México.

Osborne, D. y T. Gaebler (1992), ***Reinventing Government***, Reading, Addison-Wesley.

Rueshemeyer, Dietrich (2006), *Why and How Ideas Matter*, in Goodin, Robert E. and Charles Tilly, Eds., ***The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis***, Oxford University Press, New York, pp:227-251

Secretaría de Educación Pública (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México.

Silas Casillas, Juan Carlos (2013), “Educación superior privada en México, 1986-2011”, en Silas Casillas, Juan Carlos (Coord.), ***Estado de la educación superior en América Latina***, ANUIES/ITESO, México, 2013 pp.187-214.

Stone, Deborah (2012), ***Policy Paradox. The Art at Political Decision Making***, W.E. Norton & Company, New York (Third edition).

Tuirán, Rodolfo y Christian Muñoz (2010). “La política de educación superior: trayectoria reciente y escenarios futuros”, en Arnaut, Alberto y Silvia Giorguli (coords.) *Los grandes problemas nacionales, vol. VII Educación*, El Colegio de México, México, pp.359-390.

Villa Lever, Lorenza (2013) “Modernización de la educación superior, alternancia política y desigualdad en México”. *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XLII, No. 167, julio-septiembre 2013 (4), No. 68, octubre-diciembre 2013, pp. 81-100.

Vries, Wietse de, y Germán Álvarez-Mendiola (2012), “Reforms of University Governance in Mexico: Inducements for or Impediments to Change?”, in Schuetze, Hans G., William Bruneau and Garnet Grosjean, Eds., ***University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective***. Palgrave Macmillan, New York:pp.125-146.

Weber, Max (1998) [1946], “Las sectas protestantes y el espíritu del capitalismo”, en *Ensayos sobre sociología de la religión*, Tomo I, Taurus, Madrid.

## Anexo

<b>Tabla 1. Matrícula de Educación Superior a nivel nacional</b>			
<b>CICLO ESCOLAR</b>	<b>PÚBLICO</b>	<b>PRIVADO</b>	<b>TOTAL</b>
1998-1999	1,175,009	452,331	1,627,340
1999-2000	1,231,144	516,113	1,747,257
2000-2001	1,269,500	577,464	1,846,964
2001-2002	1,332,290	630,685	1,962,975
2002-2003	1,393,586	676,332	2,069,918
2003-2004	1,461,195	706,038	2,167,233
2004-2005	1,512,101	726,449	2,238,550
2005-2006	1,553,060	751,409	2,304,469
2006-2007	1,601,654	790,671	2,392,325
2007-2008	1,656,456	834,827	2,491,283
2008-2009	1,715,634	857,793	2,573,427
2009-2010	1,836,837	881,808	2,718,645
2010-2011	1,943,194	909,228	2,852,422
2011-2012	2,058,410	969,015	3,027,425
2012-2013	2,173,256	992,672	3,165,928

Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa  
[http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html)

**Tabla 2. Profesores de Educación Superior a nivel nacional**

<b>CICLO ESCOLAR</b>	<b>PÚBLICO</b>	<b>PRIVADO</b>	<b>TOTAL</b>
1998-1999	118,273	57,297	175,570
1999-2000	119,504	64,549	184,053
2000-2001	122,294	69,032	191,326
2001-2002	125,018	77,110	202,128
2002-2003	132,150	82,128	214,278
2003-2004	135,872	87,996	223,868
2004-2005	144,844	90,065	234,909
2005-2006	151,705	94,818	246,523
2006-2007	156,930	102,053	258,983
2007-2008	165,774	104,420	270,194
2008-2009	165,625	110,181	275,806
2009-2010	176,244	118,373	294,617
2010-2011	177,578	122,100	299,678
2011-2012	189,360	136,580	325,940
2012-2013	197,063	137,988	335,051

Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa  
[http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html)

**Tabla 3. Instituciones de Educación Superior a nivel nacional**

<b>CICLO ESCOLAR</b>	<b>PÚBLICO</b>	<b>PRIVADO</b>	<b>TOTAL</b>
1998-1999	1,602	1,414	3,016
1999-2000	1,629	1,579	3,208
2000-2001	1,712	1,682	3,394
2001-2002	1,756	1,785	3,541
2002-2003	1,903	1,919	3,822
2003-2004	1,975	2,085	4,060
2004-2005	2,027	2,228	4,255
2005-2006	2,243	2,401	4,644
2006-2007	2,212	2,543	4,755
2007-2008	2,277	2,654	4,931
2008-2009	2,296	2,777	5,073
2009-2010	2,450	3,051	5,501
2010-2011	2,548	3,275	5,823
2011-2012	2,600	3,794	6,394
2012-2013	2,780	3,727	6,507

Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa

[http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html)



**Tabla 4. Financiamiento de la educación superior 1998-2013**

Año	Monto (millones de pesos)	Índice de variación*	Precios constantes**	Índice de variación*
1998	29,247.00	-27.50%	35,754.27	-11.37%
1999	33,934.50	-15.88%	36,965.60	-8.36%
2000	40,339.10	0.00%	40,339.10	0.00%
2001	47,871.80	18.67%	46,567.80	15.44%
2002	53,356.30	32.27%	48,373.70	19.92%
2003	58,114.00	44.06%	50,666.00	25.60%
2004	63,116.20	56.46%	52,335.10	29.74%
2005	71,391.10	76.98%	57,250.20	41.92%
2006	73,268.00	81.63%	56,490.30	40.04%
2007	85,771.00	112.62%	63,722.80	57.97%
2008	96,679.90	139.67%	67,419.70	67.13%
2009	108,110.00	168.00%	72,801.30	80.47%
2010	113,789.10	182.08%	73,364.90	81.87%
2011	126,609.80	213.86%	78,639.60	94.95%
2012	135,750.60	236.52%	81,434.00	101.87%
2013	146,783.40	263.87%	84,650.10	109.85%

Fuente: Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno 2012-2013  
<http://www.presidencia.gob.mx/informe/>  
\*Análisis con base en el año 2000  
\*\*Análisis con base en el INPC año 2000