



FLACSO
MÉXICO
30 AÑOS

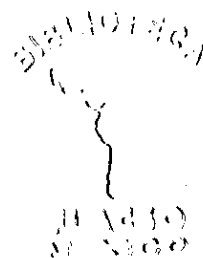
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS
VI GENERACIÓN 2004-2006

Tesis que para obtener el grado de Maestro
en Gobierno y Asuntos Públicos presenta:

Guillermo Elias Treviño

**"Un análisis de la política pública de educación superior
y posgrado"**

Directora de tesis: Mtra. Giovanna Valenti Nigrini



Ciudad de México, DF, agosto del 2006

AGRADECIMIENTOS

Paradójicamente las primeras páginas de esta tesis comienzan con palabras escritas en los momentos finales de la misma, después del camino recorrido.

A CONACYT y al gobierno mexicano por haberme permitido contar con una beca a lo largo de estos dos años, curiosamente soy parte de algunas estadísticas que presento en este trabajo de investigación.

Como comenzar un agradecimiento mirando hacia el cielo y buscándote entre el azul y el blanco... sin poderte ver, pero seguro de tu presencia.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales que me abrió las puertas para poder llevar a cabo esta empresa que, ahora, ha llegado a su fin. Gracias porque en ella he aprendido y aprehendido mucho que, definitivamente, me ayudará a ser un mejor profesionista y una mejor persona.

Gracias a mis hermosos padres: a la madre por la fortaleza que siempre trató de transmitirme, por su cariño, complicidad, sonrisas y apoyo que me brindó durante estos dos años... gracias madre, te amo; al viejo por haberme heredado su testarudez, por haberme enseñado, con su ejemplo, a aferrarme ciegamente a conseguir lo que verdaderamente se desea y por su apoyo en todo momento.

Gracias a mi familia, a mis hermanos, siete: Raymundo, Imelda, Ricardo, Héctor, Mónica, en especial a Verónica por su apoyo incondicional desde mis años de primaria hasta mis años de maestría, gracias hermana. A Lalo, que desde el lugar en el que se encuentra espero se acuerde que lo quiero y que espero con ansias el momento de volvernos a encontrar... como antes. A mis catorce sobrinos, en especial a Luis Enrique ya que ahora tengo a quien pagarle todo el apoyo que he recibido de mis hermanos. A Nunu por su apoyo en estos últimos meses.

Gracias a Moisés López Rosas, mi querido amigo, donde te encuentres ya sabrás que el primer paso se ha consumado, ahora vamos por el segundo, no te olvides de mí que en algún momento volveremos a reunimos.

Mi respeto y agradecimiento a Giovanna Valenti, mi directora, por haberme permitido trabajar a su lado, por siempre abrirme espacios en su complicada agenda, por haber tenido confianza en mi trabajo, por sus valiosos consejos y recomendaciones... sinceramente te agradezco.

A Humberto Baca, otro culpable, sin saber, de todo lo que me ha pasado en los últimos dos años. Al parecer su buril incidió en alguna parte virgen de mi placa de acero para grabarla y marcar parte de mi destino.

Gracias a Moisés Pérez y a Sergio Ortiz por su amistad sincera, por el aliento y apoyo a lo largo de esos dos años, gente con quien quiero seguir a su lado. A Edgar Ibarra gracias

por abrirme la puerta para comenzar con esta aventura, en verdad muchas gracias. Gracias, también, a mi amigo Juan Luis de quien aprendí la importancia de los momentos lúdicos literarios, y que a pesar de verlo poco estoy seguro que nos queremos y respetamos.

Gracias a mis sinodales: la Dra. Gloria del Castillo que en todo momento estuvo disponible para despejar mis dudas a pesar de mis llegadas por asalto y sin previo aviso a su oficina y, sobre todo, por la amabilidad que siempre me mostró para orientarme, darme consejos y proporcionarme material trascendente; al Dr. Luis Gil por su calidad humana, por sus recomendaciones puntuales y por el compromiso que siempre mostró para la consecución del presente trabajo.

A mis compañeros de seminario, con lo que compartí nervios, alegrías y tristezas en aquellas tardes de viernes. Como olvidar a Dante que, siempre, con su palabra precisa nos hacía construir y reconstruir nuestros temas de tesis, gracias por ello y gracias por su amistad.

Gracias a mis compañeros de clase, todos, especialmente a Ulises, amigo de mañana, tarde y noche. Gracias amigo por que siempre que te recuerdo lo hago con una sonrisa ya sea para bien o para mal, pero con una sonrisa.

Finalmente, a todas las personas que laboran en la FLACSO, administrativos, personal de limpieza, cafetería, biblioteca, copias, servicios escolares y en especial a Mine, secretaria técnica de la maestría; Eleno, el poderoso de las copias; Hugo, finísimo amigo de la biblioteca; Paty, quien me ponía en cintura en la biblioteca; Daniela Patzilli, mi querida amiga culpable de que algún día me pierda de “vacaciones” en Chiapas; Maru, la culpable del comer bien en la FLACSO; Oscar, siempre atento y amable en servicios escolares; Bere, Norma, Karla, las chicas supero-poderosas de dirección y secretaría académica; Héctor, el “señor” que todo lo sabe en cómputo, que sin ellos definitivamente la vida en FLACSO sería muy terrible.

Qué maravillosa ocupación cortarle la pata a una araña, ponerla en un sobre, escribir Señor Ministro de Relaciones Exteriores, agregar la dirección, bajar a saltos la escalera, despachar la carta en el correo de la esquina.

Qué maravillosa ocupación ir andando por el bulevar Arago contando los árboles, y cada cinco castaños detenerse un momento sobre un solo pie y esperar que alguien mire, y entonces soltar un grito seco y breve, girar como una peonza, con los brazos bien abiertos, idéntico al ave cakuy que se duele en los árboles del norte argentino.

Qué maravillosa ocupación entrar en un café y pedir azúcar, otra vez azúcar, tres o cuatro veces azúcar, e ir formando un montón en el centro de la mesa, mientras crece la ira en los mostradores y debajo de los delantales blancos, y exactamente en medio del montón de azúcar escupir suavemente, y seguir el descenso del pequeño glaciar de saliva, oír el ruido de piedras rotas que lo acompaña y que nace en las gargantas contraídas de cinco parroquianos y del patrón, hombre honesto a sus horas.

Qué maravillosa ocupación tomar el ómnibus, bajarse delante del Ministerio, abrirse paso a golpes de sobres con sellos, dejar atrás al último secretario y entrar, firme y serio, en el gran despacho de espejos, exactamente en el momento en que un ujier vestido de azul entrega al Ministro una carta, y verlo abrir el sobre con una plegadera de origen histórico, meter dos dedos delicados y retirar la pata de araña, quedarse mirándola, y entonces imitar el zumbido de una mosca y ver cómo el Ministro palidece, quiere tirar la pata pero no puede, está atrapado por la pata, y darle la espalda y salir, silbando, anunciando en los pasillos la renuncia del Ministro, y saber que al día siguiente entrarán las tropas enemigas y todo se irá al diablo y será un jueves de un mes impar de un año bisiesto.

Jilio Cortazar, *Maravillosas Ocupaciones*

Resumen

En México, a partir de la década de los noventa, comenzó a implementarse la política pública de educación superior y posgrado viéndose articulada por una serie de programas operativos que hacían uso de los nuevos instrumentos de política, evaluación y financiamiento extraordinario. Dicha política pública fue diseñada con la finalidad de mejorar el estado de los servicios educativos superiores en cuanto a *cobertura y calidad* como respuesta a un conjunto de dimensiones sociales que estructuraron la problemática educativa en el sistema para comienzos de dicha década.

El presente trabajo se erige como un análisis de dicha política pública, en su desarrollo se pretende poner a prueba la hipótesis que le dio origen: *la política pública de educación superior ha impactado positivamente en la problemática que se presentó en la década de los noventa, principalmente en los indicadores que dan cuenta de la cobertura y la calidad de los servicios educativos, gracias a que se encuentra estructurada bajo un esquema de red, y a que ha sido constante a lo largo de un continuum de quince años; sin embargo, algunos de los programas que la estructuran, como el PIFOP, para el caso de los programas académicos de posgrado, se enfrentan a problemas relacionados con la organización académica y con la gestión educativa de dicho tipo de programas educativos.*

Los resultados del análisis a la política pública nos indican que, en efecto, ha habido un avance notable en los números que arrojan los indicadores que dan cuenta de la *calidad y cobertura* del sistema educativo superior, y que, para el caso de los programas académicos (PE) de posgrado, se siguen presentando problemas relacionados con las formas de *organización académica* y de *gestión educativa* que impiden que muchos de estos PE puedan ingresar a algunos programas operativos de la política que se enfocan al apoyo para la mejora de la *calidad* educativa, como el PIFOP.

Esta investigación esta sustentada y fundamentada en fuentes oficiales nacionales e internacionales, evaluaciones internas y externas de algunos de los programas de la política pública, así como de una base de datos proporcionada por el CONACYT vía su dirección de Formación a Científicos y Tecnólogos.

Índice

Agradecimientos.....	I
Resumen.....	IV
Índice.....	V
Gráficos, Esquemas, Cuadros y Tablas.....	VIII
Glosario.....	X
Introducción.....	1
Antecedentes y problema de investigación.....	6
Preguntas que han guiado la investigación.....	8
Hipótesis.....	8
Metodología.....	9
Perspectiva de análisis y contribución al campo de políticas.....	12

Capítulo 1

1.1 Problemática de la Educación Superior.....	15
1.1.1 La Política.....	17
1.1.2 Crisis de financiamiento.....	18
1.1.3 Crecimiento demográfico.....	19
1.1.4 Globalización.....	21
1.2 La Política Pública de Educación Superior: Cobertura y Calidad.....	26
1.2.1 Cobertura.....	29
1.2.2 Calidad.....	30
1.3 Calidad, Cobertura e interés público.....	31

Capítulo 2

2.1 Fundamentos teóricos de los instrumentos de política.....	37
---	----

2.2 Instrumentos de Política para asegurar la Calidad y Cobertura de los Servicios de Educación Superior: Evaluación y Financiamiento; las nuevas “reglas del juego”.....	39
2.2.1 Evaluación.....	40
2.2.1.1 Evaluación en México.....	48
2.2.2 Financiamiento.....	50
2.2.2.1 Financiamiento en México.....	53
2.3 La respuesta de las Universidades e IES a las políticas; una visión teórica.....	55
2.3.1 La respuesta de las universidades en función de la variable endógena como determinante.....	56
2.3.2 La respuesta como función de una variable endógena y una exógena.....	59
2.3.3 La <i>Organización Académica</i> de los programas de posgrado como variable endógena.....	63
2.3.4 La Gestión Educativa de los programas académicos de las IES como variable endógena.....	64

Capítulo 3

3.1 Dos características principales de la política pública que la han conducido a producir resultados satisfactorios: <i>Diseño en Red</i> y <i>Continuidad en el tiempo</i>	69
3.2 Grupos objetivo y operadores de la política de Educación Superior.....	72
3.3 Programas operativos de la política pública de educación superior y posgrado.....	74
3.3.1 Programas operativos desde una perspectiva de redes y de continuidad en el tiempo.....	78
3.1.2 Financiamiento para la ampliación de la cobertura.....	86
3.1.3 Evaluación y financiamiento para la mejora de la calidad; <i>Fortalecimiento Institucional de las IES</i>	88
3.4 Principales resultados de la política pública de educación superior.....	90
3.4.1 Financiamiento.....	91
3.4.2 Evaluación.....	94
3.4.3 ¿Qué se provocó con el uso de la <i>evaluación</i> y <i>financiamiento</i> como instrumento de política?.....	95

Capítulo 4

4.1 Los padrones de programas de posgrado de calidad de los últimos 15 años.....	102
4.1.1 Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia.....	103
4.1.2 Un cambio en el padrón.....	105
4.1.3 Programa de Fortalecimiento al Posgrado Nacional.....	106
4.1.3.1 Padrón Nacional de Posgrado.....	108
4.1.3.2 Programa Institucional de Fortalecimiento.....	109
4.2 Principales resultados del PFPN.....	113
4.3 ¿Qué sucede al interior de las universidades? Un contraste entre los impactos de la política pública y las restricciones que enfrentan los PE con relación a la <i>organización académica</i> y a la <i>gestión educativa</i> de estos: Caso PIFOP.....	116
4.3.1 Unidad de observación.....	117
4.3.2 Órgano evaluador y escenarios de la evaluación.....	118
4.3.3 Resultados de la evaluación a los ProPep.....	118
Conclusiones Generales.....	130
Agenda Pendiente.....	134
Abanico de recomendaciones de política.....	135

Gráficos, Esquemas, Cuadros y Tablas

Gráfico 1.....	18
GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR (1977-1989)	
Gráfico 2.....	19
POBLACIÓN TOTAL MEXICANA EN EDAD DE 20-24 AÑOS	
Gráfico 3.....	20
PIRÁMIDES POBLACIONALES 1980 Y 2000	
Gráfico 4.....	24
MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR 1980-1990	
Gráfico 5.....	25
MATRÍCULA DE POSGRADO 1970-1990	
Gráfico 6.....	92
GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR E INVESTIGACIÓN	
Gráfico 7.....	92
PRESUPUESTO EJERCIDO POR CONACYT 1990-2004	
Gráfico 9.....	93
RELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA TOTAL Y EL FINANCIAMIENTO EN UPF, UPE, UPEA, UT E IT DESDE 1995 (1995=1)	
Gráfico 10.....	96
MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y POSGRADO (MILES DE ESTUDIANTES)	
Gráfico 11.....	96
MATRÍCULA DE POSGRADO	
Gráfico 12.....	97
COMPARACIÓN DE LA TASA DE CRECIMIENTO DE LA SUPE Y UPF	
Gráfico 13.....	98
TOTAL DE ESCUELAS EN POSGRADO 1990-2005	
Gráfico 14.....	99
BECAS OTORGADAS POR CONACYT PARA ESTUDIAR POSGRADOS (EN MÉXICO Y EN EL EXTRANJERO 1980-2004)	
Gráfico 15.....	100
GRADO ACADÉMICO DE PROFESORES TIEMPO COMPLETO EN UPE	
Gráfico 16.....	100
PERSONAL DOCENTE EN POSGRADO 1990-2005	
Gráfico 17.....	105
PROGRAMAS EN EL PADRÓN DE EXCELENCIA 1991-2001	
Gráfico 18.....	114
IMPACTO DEL CAMBIO DEL PPPE AL PFPN	
Gráfico 19.....	114
PFPN POR NIVEL FRENTE A EL ÚLTIMO PPPE	
Gráfico 20.....	115
DISTRIBUCIÓN DEL PPPE POR UBICACIÓN FRENTE A LA DISTRIBUCIÓN POR UBICACIÓN DEL PFPN	
Gráfico 21.....	115
DESCRIPCIÓN DEL PFPN POR TIPO	
Esquema 1.....	50
TIPOS DE EVALUACIÓN Y ENTES QUE LA REALIZAN	
Esquema 2.....	54
TIPOS DE FINANCIAMIENTO Y PROGRAMAS QUE LOS EJERCEN	
Esquema 3.....	80
PROGRAMAS OPERATIVOS ANALIZADOS DESDE UNA PERSPECTIVA DE REDES; CORRESPONDENCIA ENTRE OBJETIVOS	
Esquema 4.....	81

ENJUEGO DE ACTORES EXTERNOS AL ENTE OPERADOR EN ALGUNOS DE LOS PROG. DE LA RED DE POLÍTICA PÚBLICA	
Esquema 5.....	85
CONTINUUM DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y POSGRADO	
Esquema 6.....	87
COBERTURA COMO EJE DE POLÍTICA, SU INSTRUMENTO DE POLÍTICA Y LOS RESULTADOS ESPERADOS	
Esquema 7.....	90
CALIDAD, SUS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y LOS RESULTADOS ESPERADOS	
Esquema 8.....	109
NUEVA CLASIFICACIÓN DE LOS POSGRADOS EN EL PNP DEL PFPN	
Esquema 9.....	111
PROCESO PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PIFOP INSTITUCIONALES Y PROPEP'S	

Cuadro 1.....	73
POBLACIÓN OBJETIVO Y PROGRAMAS OPERATIVOS	
Cuadro 2.....	73
POBLACIÓN OBJETIVO Y ENTES EVALUADORES	
Cuadro 3.....	73
OPERADOR Y PROGRAMAS OPERATIVOS	
Cuadro 4.....	75
PROGRAMAS OPERATIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA	
Cuadro 5.....	87
PNE 2001-2006, ACCIONES PARA LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA CON EQUIDAD	
Cuadro 6.....	88
OBJETIVOS Y PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD	
Cuadro 7.....	89
TIPO DE EVALUACIÓN Y PROGRAMAS	
Cuadro 8.....	94
SUBSIDIO PÚBLICO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO	
Cuadro 9.....	95
RESULTADOS GENERALES DE LA EVALUACIÓN, OBSERVANDO PROGRAMAS ACADÉMICOS	
Cuadro 10.....	103
PPPE Y PROGRAMA BECAS CRÉDITO DE CONACYT	
Cuadro 11.....	118
ESCENARIOS DE LA EVALUACIÓN A LOS PROPEP	

Tabla 1.....	120
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROPEP (ACEPTADOS Y RECHAZADOS)	
Tabla 2.....	121
RELACIÓN DE LOS PROPEP RECHAZADOS POR FORMATO, FRENTE A LOS RECHAZADOS Y ACEPTADOS POR LA EVALUACIÓN DE LOS COMITÉS DE PARES.	
Tabla 3.....	122
COEFICIENTES DE LA REGRESIÓN LOGIT	
Tabla 4.....	128
RELACIÓN ENTRE EL PROPEP <i>tipo</i> (1) Y CONDICIÓN –ACEPTADO O RECHAZADO- EN EL PIFOP	
Tabla 5.....	129
RELACIÓN ENTRE EL PROPEP <i>tipo</i> (2) Y CONDICIÓN –ACEPTADO O RECHAZADO- EN EL PIFOP	
Tabla 6.....	129
RELACIÓN ENTRE EL PROPEP <i>tipo</i> (3) Y CONDICIÓN –ACEPTADO O RECHAZADO- EN EL PIFOP	

Glosario

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
CAPFCE	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
CIEES	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
CNP	Consejo Nacional de Posgrado
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAEVA	Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior
COPAES	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior
DES	Dependencia de Educación Superior
FAEUP	Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas Estatales
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FIUPEA	Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de i a ANUIES
FOMES	Fondo para la Modernización de la Educación Superior
IES	Institución de Educación Superior
ISO	International Standards Organization
NIE	Nuevo Institucionalismo Económico
NIS	Nuevo Institucionalismo Sociológico
NPM	New Public Management
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
PE	Programa Educativo ó Programa Académico
PECYT	Programa Especial de Ciencia y Tecnología
PFPN	Programa de Fortalecimiento al Posgrado Nacional
PIFI	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
PIFOP	Programa Integral de Fortalecimiento al Posgrado
PNE	Programa Nacional de Educación
PNP	Padrón Nacional de Posgrado
PPPE	Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia
PROADU	Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario
ProDes	Proyecto de Fortalecimiento a las Dependencias de Educación Superior
ProGes	Proyecto de Fortalecimiento a la Gestión
PROMEP	Programa de Mejoramiento al Profesorado
PRONABES	Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores para Estudios Superiores

PRONAD	Programa para la Normalización de la Información Administrativa
ProPep	Programas de Planeación Estratégica del Posgrado
SEP	Secretaría de Educación Superior
SES	Sub-secretaría de Educación Superior
SNI	Sistema Nacional de investigadores
SUPERA	Programa de Apoyos para la Superación del Personal Académico
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPE	Universidad Pública Estatal

Introducción.

La acción de gobierno, por lo regular, se encuentra tensionada por el *deber ser* y por el *ser*; entre la acción gubernativa eficiente y eficaz y aquella acción, que se teje en las entrañas del aparato gubernamental, que no lo es; entre la acción gubernativa que entiende entornos, contextos e historia y aquella que los olvida o los rechaza debido a que no tienen lugar en la arena de la técnica; entre la acción gubernativa que está atenta al interés del público ciudadano y aquella que sujeta a “otros” intereses. Dentro de la acción de gobierno, la *política pública* es el *deber ser* de esta tensión porque ella es la acción derivada del aparato gubernamental que atiende a todo un conjunto de elementos críticos y fundamentales para la solución de los problemas que afectan el bienestar de la sociedad en general: técnicos, políticos y de interés público que permiten que las políticas sean *factibles* y, sobre todo, *aceptadas* en la sociedad.

En este nivel, las políticas públicas que atienden estos criterios pueden llegar a ser consideradas *bienes públicos*; el reto consiste llegar a ese nivel. El reto es poder realizar los cambios necesarios, implementar las reformas necesarias, contar con la disposición política necesaria para que la acción gubernativa pase a tener las características del *deber ser*.

En México, hasta antes de la década de los noventa, la política que el gobierno federal implementó para el sistema de educación superior se caracterizó por carecer de mecanismos de rendición de cuentas para las universidades e instituciones de educación superior y se caracterizó por contar con un financiamiento de tipo directo a este tipo de instituciones lo cual incentivaba a no producir cambios o mejoras de calidad a su interior.

La nueva política que se implementó a partir de la década de los noventa trajo consigo a mecanismos o instrumentos que tuvieron la tarea de direccionar el comportamiento de las universidades e instituciones de educación superior hacia la consecución de los dos principales objetivos que la política proponía: *mejor calidad y mayor cobertura* en los servicios de educación superior. El cambio de esta política se encuentra a la par con el

cambio del paradigma de las *políticas gubernamentales*¹ que se implementaban hasta antes de la década de los noventa, al paradigma de las políticas con *sentido público*, de ahí que se nombra a esta “nueva” política que se comenzó a implementar como: *Política Pública de Educación Superior y Posgrado*.

Esta investigación trata de erigirse como un *análisis* de dicha política pública, se fundamenta en el *policy análisis* y que pone atención en: las razones principales o problema público que dio origen a la política; la relación causal entre los objetivos principales de la política y la situación o estado de cosas que se consideraron deseables; la diferenciación entre las problemáticas por las que fue diseñada la política y otras problemáticas, como la *politics*, al interior de las universidades e IES de las que no se ocupa la política pública de educación superior; la naturaleza de los instrumentos o mecanismos de los cuales hace uso la política; y en las restricciones a las cuales algunos de los programas operativos que integran la política pública se están enfrentando en la actualidad.

La pregunta que dio origen al presente trabajo fue en torno a la discusión de los efectos de la política pública de educación superior: *¿han sido positivos los efectos que ha producido la política pública de educación superior y posgrado?*, de esta pregunta partió nuestra investigación, en función de ella comenzamos a realizar el análisis de la política, comenzamos a diseccionar los principales objetivos de la política, a estudiar los instrumentos que utiliza y a conocer las metas y objetivos de los programas operativos o gubernamentales que la integran, pero fundamentalmente en observar los impactos en una serie de indicadores estrechamente relacionados con los objetivos estratégicos de la política.

¹ El concepto de *políticas gubernamentales* se deriva de la definición de Aguilar Villanueva sobre la forma de gobernar en México hasta antes de mediados de la década de los ochenta donde los *planes nacionales* pretendían “significar racionalidad de gestión y universalidad del consenso” inspirados en “un conjunto de valoraciones más o menos coherentemente ordenadas, cuyo fundamento quería encontrarse en una (La) interpretación de la historia-cultura nacional”, donde el plan nacional “actualizaba, concretizaba, en específico tiempo político del país, un proyecto nacional cuyo sentido, meta y herramienta se consideraba claro, manifiesto y, sobre todo, colectivamente compartido” (Aguilar; 1992*)

A partir de lo anterior, pudimos dar respuesta a nuestra primera pregunta: *si han sido positivos los efectos o impactos de la política pública de educación superior y posgrado*. En función de esta respuesta, se derivó la siguiente pregunta de nuestra investigación: *¿qué características fueron las determinantes para que los resultados de la política pública fueran positivos?*, esta pregunta condujo a que el trabajo de investigación se centrara, sobre todo, en un análisis de mayor profundidad de la política pública, de sus instrumentos y de los programas que la integran, en este sentido se encontró que el diseño de la política pública es muy favorable para que los resultados de la misma fueren positivos debido a que se encuentra estructurada en forma de red, *política en red* o *policy network*: donde participan activamente actores no solamente gubernamentales, sino actores no-gubernamentales cuestión que le dota de *legitimidad*; donde los objetivos que persigue son considerados como estratégicos para el desarrollo social, sobre todo por quienes integran y son parte de la arena donde se decide la política y por quienes integran la comunidad relacionada a la educación superior; y donde la estructuración de los programas operativos de la política pública se encuentra en armonía, primero entre ellos mismos con sus objetivos, metas e instrumentos que utilizan; y segundo, con los objetivos estratégicos de la política pública: *calidad y cobertura*.

En sintonía con lo anterior, la política también ha producido resultados positivos debido a que dicha política es una política *creíble* en función de los objetivos que persigue y por la efectividad que ha presentado a partir de su implementación, debido a que ha sido capaz de reformular algunos patrones de conducta al interior de las universidades e instituciones de educación superior que no eran considerados benéficos.

Finalmente, como un análisis de política pública, el trabajo se centró en el estudio de las restricciones a las que se enfrenta la misma. De entre la gama de restricciones a las que la política pública se enfrenta, por alcances de la misma investigación, pusimos atención a las restricciones derivadas de las cuestiones endógenas de las universidades e instituciones de educación superior (IES), principalmente las que tienen sus orígenes en las cuestiones organizacionales –*organización académica y gestión educativa* de los Programas educativos (PE) de posgrado- de dichas instituciones

Para dicho estudio de las restricciones, tomamos como unidad de observación a uno de los programas que estructuran la estrategia de fortalecimiento al posgrado nacional – PFPN-, el PIFOP a nivel nacional. Se realizó un análisis de la estrategia que integra, los cambios que sufrió dicha estrategia a lo largo del tiempo y utilizamos la evaluación que se realiza a los PE, vía su *programa estratégico*, para el estudio de las restricciones a las que se enfrentan los PE dada la política pública y el programa que la estructura. Con apoyo de una técnica estadística de análisis de datos, modelo de regresión logística multivariable, pudimos detectar cuáles son las variables determinantes para que los programas de posgrado pudieran entrar, o no, al PIFOP.

Los resultados que nos arrojó el análisis de este programa nos dan evidencia de dos tipos de restricciones que finalmente se encuentran muy relacionadas: la primera es una restricción relacionada con las formas de *organización académica* al interior de los programas académicos de posgrado, ésta se encuentra muy relacionada con la configuración de la planta docente de cada uno de los programas académicos, por lo tanto, se habla de una buena *organización académica* cuando los profesores-investigadores de los programas de posgrado cuentan con grados académicos satisfactorios, llevan una vinculación estrecha con el desarrollo de los estudiantes por medio de la docencia y tutorías y a la par realizan tareas de investigación. Así pues, la carencia de una buena *organización académica* en muchos de los programas de posgrado se erige como una restricción para que dichos PE puedan ser parte del PFPN vía el PIFOP y puedan gozar de los beneficios que esto representa.

La segunda restricción relacionada con la política pública, en específico uno de sus programas el PFPN por medio del PIFOP, es la *gestión educativa* en los programas académicos de posgrado. A partir del año 2000, la política pública dio un giro hacia el fortalecimiento institucional de las IES y universidades, en este sentido, este tipo de instituciones necesariamente se han tenido que hacer cargo de dos tareas que se han erigido como determinantes: la auto-evaluación y la planeación estratégica. Tanto la primera como la segunda requieren que al interior de los programas de posgrado se lleven

a cabo las acciones pertinentes para que se cumplan con los requisitos, primero, de procedimiento que el PIFOP requiere y, segundo, que se realicen las acciones y gestiones necesarias para que los PE cumplan con los indicadores pertinentes que se exigen en el PIFOP.

Así pues, en el primer capítulo de esta investigación se desarrollara la problemática que desató la implementación de la política pública de educación superior, se describe cuál es esta política y bajo qué ejes u objetivos estratégicos se planeó. Posteriormente se realiza una justificación sobre la necesidad de que el Estado intervenga en el sector educativo de educación superior por medio de una política y del sentido público de esta misma.

En el segundo capítulo se realiza, en primer término, una discusión sobre los fundamentos teóricos de los instrumentos de los que hace uso la política pública se presenta su naturaleza teórica y una crítica que se ha realizado a esa concepción. En seguida se realiza un análisis teórico-descriptivo de dichos instrumentos de política con la finalidad de ubicar bajo cuáles características se encuentran los que se implementan en México, y finalmente el capítulo concluye con dos posicionamientos teóricos en los cuales se encuentra los posibles factores que facilitan el cambio al interior de las universidades: el primero, que habla que el cambio se produce gracias a la iniciativa que nace al interior de las universidades, y, el segundo que menciona que el cambio se produce gracias a una función entre una variable endógena, que es la relacionada con lo que sucede al interior de las universidades, y una variable exógena, que es la relacionada con las políticas que enmarcan al sistema de educación superior.

El tercer capítulo se centra, por una parte, en la descripción de los programas operativos de la política pública, sus objetivos y su relación con los instrumentos de política, en explicar su diseño en red y su continuidad a lo largo del tiempo; y de otra parte, se presentan los resultados generales que el *continuum* de quince años de la política pública ha producido en el sistema educativo de educación superior en sus principales indicadores.

Finalmente en el capítulo cuarto hacemos el estudio de nuestras unidades de observación, primero analizando en el tiempo y en su diseño al PFPN y sus programas que lo componen, PNP y PIFOP; y finalmente analizando la base de datos “PIFOP 2005” que nos permite hacer una detección de algunas de las restricciones a las que se enfrentan los PE de posgrado para ingresar a este tipo de programas, PIFOP, que integran la política pública de educación superior y posgrado.

Antecedentes y Problema de Investigación.

1. De una parte, se encuentra a la universidad pública como organización compleja, autónoma frente al Estado, organizada por una gran diversidad de visiones, ideologías, capacidades e intereses; en ocasiones abstraída de lo que sucede fuera de sus fronteras y otras veces reticente y celosa de que el Estado ingrese a sus entrañas. A partir de la década de los noventa, el sistema de educación superior sufrió un cambio en sus relaciones con el Estado mexicano, este periodo se caracterizó por la conversión de las políticas gubernamentales a las políticas con sentido público, por lo tanto la política gubernamental de educación superior cambió a una política pública que en su implementación comenzó a fraguar el cambio en dicha relación, grandes tensiones se comenzaron a generar en cada una de las instituciones de educación superior (IES), en algunas ocasiones aduciendo a la “autonomía universitaria”, en otras más aduciendo a una inequitatividad en el trato y reparto de los recursos públicos; sin embargo, lo que bien podría ser una de las razones principales del motivo de estas tensiones podría encontrarse en el grado de heterogeneidad existente entre las IES, heterogeneidad que se reflejaba y se sigue reflejando en las estructuras organizacionales y en las capacidades institucionales de cada una de las IES, en sus respectivas normativas, en su tamaño y en su ubicación regional dentro del país.
2. En la literatura enfocada a la educación superior de México se encuentran posiciones encontradas con respecto a un tema: *los resultados de la política pública de educación superior y posgrado a partir de la década de los noventa*. De un lado, se encuentra la posición que afirma que la política pública de

educación superior y sus instrumentos no han mejorado sustantivamente la situación desfavorable en que el sistema educativo se encontraba en los años ochentas; y, de otra, la posición que sostiene que la política pública de educación superior sí ha logrado cambios sustantivos en el sistema educativo que lo están encaminando hacia la consecución de las metas u objetivos que la misma política se planteó.

3. El cambio que sufrió la política pública, principalmente algunos de los programas que la estructuran, a partir del año dos mil en el sentido de hacer que las IES y universidades, de manera integral, se conviertan en sujetos pro-activos con la capacidad de realizar auto-evaluaciones y ejercicios de planeación estratégica que les faciliten la tarea de resolver problemas y consolidar fortalezas a su interior. De la misma forma, algunos de estos programas que la integran hacen énfasis, principalmente, en la necesidad de mejorar constantemente la planta académica de este tipo de instituciones con la finalidad coadyuvar en la mejora de los servicios educativos de educación superior.
4. Por último, en la literatura de política pública se encuentra que, por lo general, toda política se enfrenta a un conjunto de restricciones² desde el momento en que se está diseñando hasta el momento en que se encuentra en plena implementación. Las restricciones a las que se puede enfrentar una política son importantes de localizar debido a que son estas, en el mayor de los casos, las responsables y las que producen aquellos efectos perversos o no esperados, por lo tanto son las restricciones que permiten, o no, que la política cumpla con sus objetivos de manera satisfactoria, medianamente o finalmente que no cumpla con sus objetivos, las restricciones pueden ser de distinta índole, pudiendo ser: financieras, políticas, organizacionales, legales, de información, etc.

² El concepto *restricción (es)* de las políticas que asumimos en el presente estudio, es el utilizado por Giandomenico Majone que relaciona el concepto con el propio de imposibilidad nacido en la argumentación matemática (Majone; 1997). Las restricciones, dice el autor, son las condicionantes para que un problema pueda ser soluble o insoluble, para que una acción pueda o no llevarse a cabo, para que una intención se materialice o no; por ello nos propone que es necesario detectar las restricciones a las que nos podemos enfrentar al momento de decidir realizar alguna acción. En términos de las políticas, las restricciones son las que nos determinan la factibilidad de las políticas; por lo tanto, una política es factible en la medida en que pueda satisfacer las restricciones a las que se puede enfrentar.

De los cuatro puntos anteriores podemos formular las siguientes dos preguntas: ¿de qué tipo han sido los resultados que ha producido la política pública de educación superior? y ¿a qué tipo de restricciones se enfrenta dicha política?, y a partir de ellas formulamos nuestro problema de investigación centrándonos en *la tensión existente entre la política pública de educación superior y posgrado -sus instrumentos de política, algunos programas operativos que la estructuran, como el PIFOP- y las IES*

Preguntas que han guiado la investigación.

1. ¿Qué problema buscó resolver la política pública de educación superior y posgrado implementada a partir de la década de los noventa?
2. ¿Cuáles y de qué tipo son los instrumentos de la política pública?
3. ¿Responden los instrumentos de la política a un nuevo paradigma de intervención gubernamental?
4. ¿Cuáles fueron los alcances o resultados de la política pública implementada a partir de los años noventa?
5. Qué aspectos *exógenos* o *endógenos* favorecieron u obstaculizaron los impactos de la política?
6. ¿Qué cambios sufrió dicha política en su *continuum* de 15 años de implementación?

Hipótesis

Varias investigaciones recientes afirman que los impactos producidos por los programas gubernamentales, que articulan la política pública de educación superior y posgrado, son menores y solamente cambios marginales han generado en el tejido académico de la docencia y la investigación (Arechavala y Solís, 2001; Acosta, 2002; Bartolucci, 2002; Chavoya, 2002; Kent et al., 2003), en las formas de organización y gobierno al interior de las instituciones de educación superior (Kent, 2005), en los criterios que guían decisiones en materia de contratación y promoción de académicos y en las formas de asignación de recursos (Comas, 2003). Esta visión nos lleva a suponer que la política pública de los

últimos quince años ha fracasado en su intento por mejorar el sistema educativo de educación superior y coadyuvar con las necesidades de modernización y desarrollo que el país requiere.

Nuestra visión es que la política pública de educación superior, como acto causal, esta dirigida a dar solución a la problemática derivada de una escasa calidad y una falta de cobertura notable en los servicios educativos superiores; en contrasentido de lo planteado por los anteriores autores, planteamos que dicha política sí ha impactado positivamente en los indicadores que dan cuenta de la calidad y la cobertura en el sistema de educación superior como se presenta a lo largo de la investigación y gracias a que la misma se ha caracterizado por dos importantes características: se encuentra estructurada bajo un esquema de *red*, donde los programas operativos de la política tienen correspondencia positiva con los objetivos de la política pública y no se contravienen unos con otros; y, se mantiene *constante* a lo largo de un *continuum* de quince años³. Sin embargo, tratamos en su justa dimensión a las condiciones internas de las universidades e IES, sobre todo las relacionadas con sus estructuras organizacionales, como una variable endógena que incide en la probable consecución de mejores resultados tanto en calidad como en cobertura.

Esta investigación cuenta con una hipótesis general que propone lo siguiente: *La mejora de la calidad y la ampliación de la cobertura en el sistema de educación superior son una función de las características y diseño de la política pública respectiva, como variable exógena, y de las capacidades organizacionales de las IES y universidades, como variable endógena.*

³ Algunos autores han nombrado a este tipo de políticas, que trascienden las administraciones y los cambios políticos, como políticas de Estado; de nuestra parte no asumimos ese concepto debido a que el concepto "Estado" está ligado a *leyes* o *instituciones* que dan forma y sentido a la vida en y de la sociedad. La razón por la cual la política de educación superior ha trascendido a lo largo del tiempo no se debe a que sus directrices se encuentren plasmadas en alguna ley, de nuestra parte creemos que la política de educación superior ha trascendido a lo largo del tiempo gracias a su sentido estratégico, debido al interés público existente en torno a la política, y como explicaremos más adelante, debido a su *credibilidad* y a su *efectividad*.

Metodología

El estudio que se presenta se centra, de una parte en la presentación de los resultados que la política pública de educación superior ha producido con respecto a una serie de indicadores estrechamente relacionados y correspondientes a los objetivos generales de la política, *mayor cobertura y mejor calidad*, a lo largo de un *continuum* 15 años. Esto, realizando una revisión de los objetivos de los programas operativos de la política y su correspondencia con los objetivos generales de la misma, y revisando, también, los resultados que han producido estos principales programas operativos, presentándolos y asociándolos con los objetivos de la política.

Posteriormente, el trabajo acentúa en dos de las principales características de la política, *diseño en red -policy networks⁴-* y *continuidad a lo largo del tiempo*, consideradas como causantes o variables explicativas de los resultados positivos en los indicadores y resultados que vertieron los programas operativos de la política.

El análisis de estas dos características en la política se centra en la observación de: a) la correspondencia entre los objetivos de los programas y los objetivos generales de la política; b) la configuración y naturaleza de los actores relacionados con la implementación de los programas operativos; c) en la configuración y correspondencia de cada uno de los objetivos entre los programas operativos, estas tres variables con relación a la *configuración en red* de la política. En cuanto a la continuidad en el tiempo, se observa: las razones por las cuales la política pública es creíble; las razones por las cuales la política ha sido efectiva, y las razones por las cuales la política es legítima entre la comunidad de la misma.

⁴ Policy Networks se refiere a la estructuración integral de la política pública por medio de programas operativos que estén interconectados entre ellos mismos. La política pública, como hecho causal, explicita las directrices generales en las que el gobierno y demás actores deben incidir con la finalidad de dar solución al estado de cosas sociales no deseado. Para ello, el aparato gubernamental pone en marcha los mencionados programas operativos que se encargan de hacer uso de los recursos públicos –financieros, humanos, organizacionales, etc- para, por medio de sus propios objetivos y metas, dar consecución a los grandes objetivos de la política pública. El enfoque de Policy Networks propone que todos estos programas que integran la política pública contengan sentido de forma agregada; que no se contrapongan unos con otros, que se tengan en cuenta entre ellos, sus objetivos y metas para que no exista duplicidad de acciones, en el mejor de los casos.

De otra parte, la investigación se centra en el análisis de un par de restricciones que la política enfrenta y que provocan que entre algunos de los programas que articulan la política pública y las instituciones de educación superior, en especial sus PE, exista un tipo de tensión que impide que estos últimos puedan acceder a los beneficios que representan dichos programas. Las restricciones a las que nos referimos son: problemas para la construcción y la consolidación de una buena *organización académica*, de una parte; y de otra, con problemas de gestión educativa al interior de los programas académicos de posgrado.

Finalmente, nuestro análisis contempla el estudio de dos unidades de observación, los programas académicos de posgrado y el PIFOP a nivel nacional, por medio del estudio de la base de datos, “PIFOP 2005”⁵, derivada de la evaluación que determina la aceptación o no de los programas académicos de posgrado al Programa Integral de Fortalecimiento al Posgrado (PIFOP), la evaluación se centra en treinta y dos dimensiones o variables que son observadas por comités de pares en los proyectos estratégicos, ProPep, presentados por cada uno de los programas de posgrado. El análisis de estas treinta y dos variables de la evaluación pretende detectar cuál o cuáles variables son las determinantes para que el PE sea aceptado en uno de los programas operativos de la política pública de educación superior y si esas variables significativas están relacionadas con la *organización académica* y la *gestión educativa* a nivel de los programas de posgrado.

En términos generales, el presente análisis de la política pública de educación superior observa: la problemática que originó el diseño de la política; los instrumentos que utiliza la política; los programas operativos que integran la política; los objetivos y resultados – medibles- de dichos programas y su correspondencia con los objetivos generales de la política; y, finalmente, dos restricciones de origen endógeno a las universidades e instituciones de educación superior que se manifiestan en los PE de posgrado que

⁵ Dicha base de datos fue proporcionada por el CONACYT para el análisis y estudio exclusivo de este trabajo.

impiden que muchos de estos puedan ingresar o cumplan con los requisitos que algunos de los programas operativos, como el PIFOP, requieren.

Perspectiva de análisis y contribución al campo de políticas

1) *Perspectiva de análisis*

La perspectiva teórica desde la cual se aborda el problema de investigación es la del *análisis del proceso de políticas*. El *análisis del proceso de políticas* tiene como finalidad explorar las causas del problema que se investiga, analizar la *política pública*⁶ que se implementó para dar solución a dicho problema, evaluar los resultados que brindó la política y detectar la existencia, o no, de restricciones que impidan una mejor consecución de resultados; para, en consecuencia, brindar prescripciones que contribuyan a renovar, mejorar o descartar la política previamente implementada. Este trabajo permite observar los elementos que estructuran, originan, integran y componen a la política

⁶ Política pública es un concepto que encuentra su origen en los Estados Unidos poco después de la segunda guerra mundial, precisamente en la época boyante del estado de bienestar -*Welfare State*- y en sincronía con la disputa ideológico-política entre el bloque de países socialistas y capitalistas, que a la deriva se convirtió en la guerra fría. El enfoque de Política Pública se originó bajo la perspectiva de la propuesta occidental, es considerado una respuesta a la necesidad estatal de hacer uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz en un contexto donde el gasto social era sumamente alto -*Welfare State*-, su finalidad es dotar de conocimiento científico a los gobiernos con el propósito de que la toma de decisiones gubernamentales -*decision making*-, estuviera fundamentada y racionalmente estructurada para que la decisión, y las acciones derivadas de la misma, produjeran los resultados esperados.

Para el caso de México, siguiendo a Aguilar Villanueva, hablamos de política pública a partir de la década de los noventa, tiempo después de que se cuestionara severamente la naturaleza y alcances del estado interventor, desarrollista y asistencialista. El cuestionamiento al Estado moderno y sus alcances se arreciaron a partir de la crisis de los ochenta, la reivindicación del sentido público del Estado y la aparición y consolidación de instituciones democráticas son el contexto que enmarcan los comienzos de la aplicación del enfoque de Política Pública en México.

Una definición de política pública la podemos encontrar en Aguilar Villanueva, quien las considera como: "a) un conjunto (secuencia, sistema) de acciones, estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar determinados objetivos considerados de valor para la sociedad, o a resolver problemas considerados de interés público; b) que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; c) que son ejecutadas por actores gubernamentales o en unión con actores sociales (económicos, civiles), y d) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (Aguilar; 2006).

Las políticas públicas *per se*, se caracterizan por contener el sentido general de lo que se pretende lograr; deben ser de carácter meramente estratégico para el público en general y para las instituciones estatales; y, finalmente, están compuestas por una variedad de *programas operacionales* e *instrumentos de política* que son ejecutados por el aparato gubernamental y, en su caso, por la sociedad civil.

pública (Aguilar; 2006), hace uso sustantivo de una herramienta analítica fundamental, el “ciclo de las políticas⁷”, para desmenuzarla en partes y analizarla con mayor precisión.

2) Contribución al campo de políticas

La contribución al campo de políticas que este trabajo pretende realizar es brindar información en torno a las restricciones que la política pública de educación superior y posgrado pueda estarse enfrentando, estructurando evidencia empírica que sirva como referente para la futura toma de decisiones y presentar, brevemente, algunas recomendaciones de política que sirvan, de un parte, a fortalecer los aspectos positivos que de la implementación de la política han derivado y, de otra, que sirvan para mejorar las condiciones derivadas de la existencia de las restricciones mencionadas.

⁷ El ciclo de las políticas es una herramienta analítica que permite separar por etapas el largo proceso que implica la aplicación de una política. Con algunas variantes, pero diversos autores reconocen 4 grandes etapas del ciclo de la política: 1) Definición del problema; 2) Diseño de la política que de respuesta al problema; 3) Implementación de la política; 4) Evaluación de la política.

Capítulo 1

La educación superior comenzó a impartirse en México a partir de 1551 con la fundación de la Real Universidad de México, primera institución del tipo en América⁸, a partir de esa fecha y hasta nuestro tiempo, la educación superior y sus instituciones han pasado por varias creaciones y transformaciones que la han colocado en el lugar en que actualmente se encuentra.

En 1792 se fundó la Real y Literaria Universidad de Guadalajara, primera institución de educación superior laica; a partir de mediados del siglo XIX, con el triunfo de los liberales, se favoreció la imposición del positivismo⁹ como principio unificador de la sociedad y fue hasta entonces que en 1867 se fundó la Escuela Nacional Preparatoria, la de Jurisprudencia, la de Ingeniería, y la de Medicina; para finalmente en 1910, dos meses antes de diera comienzo la Revolución Mexicana, se fundara la Universidad Nacional de México¹⁰.

En pleno siglo XX, las universidades nacionales vivieron dos acontecimientos que les dieron y siguen dando sentido hasta la fecha: la “libertad de cátedra” y la “autonomía universitaria”¹¹, en el marco de estos dos principios el Estado mexicano y las

⁸ La Real Universidad de México se fundó el 22 de Septiembre de 1551 concediéndosele los mismos privilegios, franquicias y libertades que a la Universidad de Salamanca por el Rey Carlos V y contó con las facultades de teología, derecho canónico, derecho civil, medicina, artes, retórica y gramática latina (Silva-Herzog; 1979).

⁹ Esta epistemología surge como manera de legitimizar el estudio científico naturalista del ser humano, tanto individual como colectivamente. Según distintas versiones, la necesidad de estudiar científicamente al ser humano, nace debido a la experiencia sin parangón que fue la Revolución Francesa, lo que obligó por primera vez a ver a la sociedad y al individuo como problema de estudio científico.

Esta epistemología tiene como características diferenciadoras la defensa de un monismo metodológico, específicamente el método de estudio de las ciencias físico-naturales. A su vez, el objetivo del conocimiento para el positivismo es explicar causalmente los fenómenos por medio de leyes generales y universales, lo que lleva a que considere a la razón como mero medio para otros fines (razón instrumental). La forma que tiene de conocer es inductiva, despreciando la creación de teorías, a partir de principios que no han sido percibidos objetivamente (<http://es.wikipedia.org/wiki/Positivismo>)

¹⁰ El 26 de abril de 1910, el maestro Justo Sierra, ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, se presentó en la Cámara de Diputados para impulsar la creación de la Universidad Nacional de México, cuestión que se vio cristalizada el 26 de mayo del mismo año con la publicación de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México.

¹¹ En 1929 Antonio Caso inició el movimiento por la “libertad de cátedra” y “autonomía” en la UNAM, seguido del movimiento universitario, encabezado por Ángel y Antonio Leño y Carlos Cuesta Gallardo,

instituciones universitarias tejieron una relación estable que se desarrolló a lo largo de cincuenta años; existe un momento el cual es considerado como el parte aguas de la relación Estado-universidad y en dicho momento se lleva a cabo una confluencia de diversas variables que en su conjunto conformaron el contexto contemporáneo del sistema educativo superior y las razones sustantivas para que la agenda de políticas abriera un espacio para atender a este estrato del sector educativo.

De esta manera, bajo la perspectiva del *análisis del proceso de las políticas*, esta investigación pretende describir el contexto que dio origen a la implementación de la política pública de educación superior a partir de la década de los noventa, asumiendo esta implementación como un cambio en las relaciones Estado-universidad.

Son dos preguntas las que tratan de darle sentido al presente apartado: ¿por qué debe considerarse de interés público la intervención estatal en el sistema educativo de educación superior, dadas las circunstancias contextuales o problemática existente en la década de los ochenta? y ¿qué conexión es la existente entre los objetivos de la política pública y la problemática existente?

1.1 Problemática de la Educación Superior.

Como hemos mencionado, toda política es un acto causal para intervenir en ciertos estados de cosas que se consideran indeseables, es preciso mencionar que la política pública de educación superior y posgrado se ha ocupado de algunos de los aspectos que vamos a describir de la problemática de sistema y no de todos. Seguramente, por ello esas dimensiones de la problemática que son atendidas directamente y esas que no lo son, son las razones principales por la cuál se genera la mayor proporción de críticas que se han vertido a la política pública; esto es, la política ha sido diseñada para enfrentar a algunas dimensiones de la problemática, si que esto signifique que la política ha sido diseñada

para enfrentar a todo el conjunto de dimensiones, por lo tanto no podemos pedirle a la política que de solución a todo el conjunto¹².

Nuestro punto de partida se centra a partir de la década de los setenta donde el país salía un contexto social delicado donde imperó una fuerte insatisfacción social, por un lado; y, por otro, el país vivía años de bonanza económica gracias, fundamentalmente, a las exportaciones petroleras.

La problemática de la educación superior que persistió durante la década de los ochenta la hemos dividido en cuatro dimensiones: la relacionada con *la política* tanto al interior de las Universidades, como la derivada de la relación Estado-Universidad; la referente a la crisis económica que vivió el país en la década mencionada que derivó en una *crisis de financiamiento* para la educación superior; la relacionada con el incremento demográfico que se experimentó en ciertos segmentos de la pirámide poblacional que dio como resultado un *bono demográfico* que implicó, por un lado, una oportunidad para contar con un mayor stock de capital humano pero, por otro, un desafío para el Estado debido a la imperante necesidad de aumentar la oferta de servicios educativos de educación superior; y, finalmente, la dimensión referente al nuevo contexto económico, político, social y cultural a nivel mundial, *la globalización*.

¹² Por este motivo, nuestro primer capítulo comienza con una breve introducción acerca de la historia de la universidad en nuestro país, dicha historia nos revela que uno de los principios y ejes fundamentales de la universidad es el de la "autonomía", cuestión que llega a imponerle barreras a la intervención estatal en cuanto la vida interna, sobre todo vida y organización *política*, de este tipo de instituciones.

1.1.1 La política

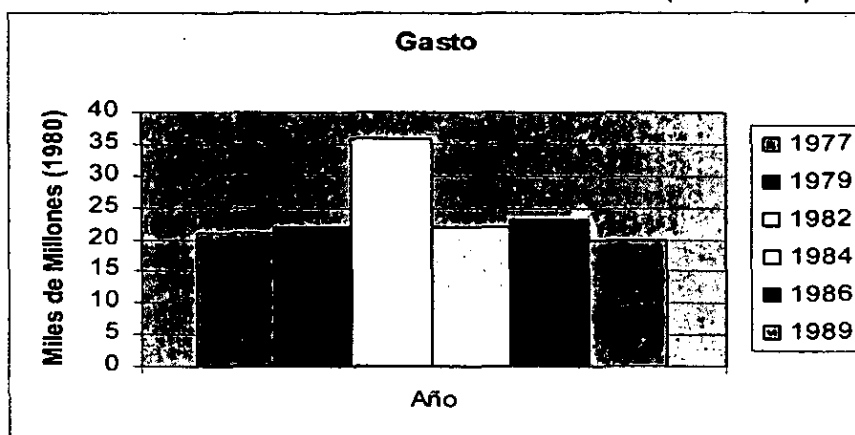
El primer punto que se abordará es el correspondiente al de la *politics*¹³, es decir, la problemática derivada de las relaciones de poder entre diversos actores que formaban parte de las universidades públicas del país. Durante la década de los setenta y parte de la de los ochenta las universidades públicas se convirtieron en fuertes proveedoras de capital y cuadros políticos para los gobiernos estatales y federal, de manera tal que se tejieron grandes redes corporativas entre universidad-gobierno donde las primeras aseguraban estabilidad, control y apoyo político a los gobiernos y los segundos dejaban correr recursos financieros a los dirigentes universitarios sin algún esquema de control. Una posición que fortalece la propuesta es la que proporciona Olac Fuentes, quien sostiene que los fondos federales fluían sin control para las universidades con la finalidad de atender una creciente demanda de servicios educativos por parte de la clase media nacional que se encontraba altamente politizada y con un enorme desencanto y repudio debido a los acontecimientos ocurridos en octubre de 1968 (Fuentes; 1990). En ese sentido, los actores que más se fortalecieron políticamente fueron los sindicatos universitarios y las asociaciones estudiantiles quienes en muchos casos llegaron monopolizar tanto el control político, administrativo y académico de las universidades del país, esto generó que las funciones básicas de las universidades como la docencia, la investigación y la gestión se vieran cooptadas por intereses políticos y pasaran, en la agenda universitaria, a un segundo término; es decir, la política y sus vaivenes provocaron que la actividad académica y la gestión se empantanaran en la vida de las universidades, convirtiéndose ésta, la política, en la actividad más relevante dentro de la universidad.

¹³ *Politics* es un término que se utiliza para hacer referencia a los intercambios o conflictos condicionados por el poder entre los actores. A diferencia del término *policy* o *polity*, *politics* tiene un sentido muy cercano al poder y a las formas de apropiarse o hacerse de éste. La palabra *policy* refiere a cursos de acción, es una palabra que se encuentra relacionada con el pensamiento técnico y causal, es un campo de acción gubernamental, un propósito general a realizar, una situación social deseada, una propuesta de acción específica, el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de acción según se encuentra en diversos significados del término en Joan Subirats y en Hogwood-Gunn citados por Aguilar Villanueva en su estudio introductorio de la *Hechura de las Politcas* (Aguilar; 1992). La palabra *polity*, por su parte, tiene una connotación legal, por lo tanto está relacionada con el Estado, las leyes e instituciones que lo integran.

1.1.2 Crisis de Financiamiento

Otra fuente de la problemática de la educación superior es encontrada en la crisis de financiamiento que tuvo lugar a principios de la década de los ochentas. Dicha crisis fue reflejo del uso que el gobierno mexicano dio a su macroeconomía durante las décadas precedentes, donde el gasto público se sustentaba principalmente por las exportaciones petroleras y créditos externos pero con la caída de los precios internacionales del petróleo y la injerencia de gobiernos extranjeros por afectar la tasa de interés internacional, el gasto público sufrió una dura contracción, la deuda externa se caracterizó por crecer exponencialmente en unos cuantos años y todo se tradujo en lo hoy conocemos como “la crisis de los ochentas”. La capacidad financiera del gobierno se redujo notablemente y, con ella, la de las IES ya que gran proporción de los ingresos con los que contaban para operar estas últimas provenían del subsidio directo del gobierno federal, en consecuencia el gasto en educación superior disminuyó, como podemos observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 1
GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR (1977-1989)



Fuente: Elaboración propia con datos de Salinas (1991)
Se utilizó el deflactor implícito del PIB
Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI

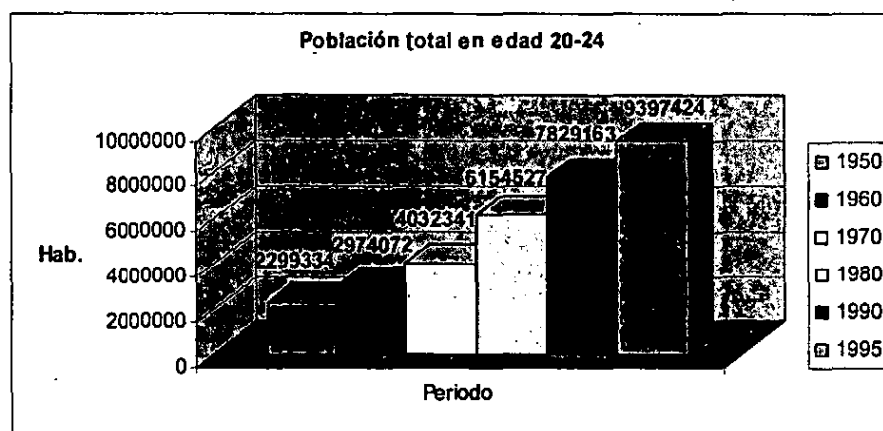
Como se puede observar en el gráfico, el gasto en educación superior de 1989 era poco inferior que el gasto para el mismo rubro de 1977, esto habla claro de la crisis de financiamiento que hubo en aquél entonces.

Esta crisis de financiera se tradujo en un deterioro de la infraestructura de las instituciones de educación superior, en una incapacidad de construcción de más infraestructura y en un detrimento de los salarios de profesores, investigadores y administrativos de este tipo de instituciones.

1.1.3 Crecimiento Demográfico

No podemos olvidar que existe un motivo ajeno a los vaivenes político-económicos del sistema; esto es, razones de índole demográfica. La composición de la pirámide poblacional en los últimos treinta años, en cuanto a edad, ha sufrido considerables cambios que nos indican un aumento en la población de entre 20 y 24 años de edad, las cuales son las principales demandantes de servicios de educación superior.

Gráfico 2
POBLACIÓN TOTAL MEXICANA EN EDAD DE 20-24 AÑOS

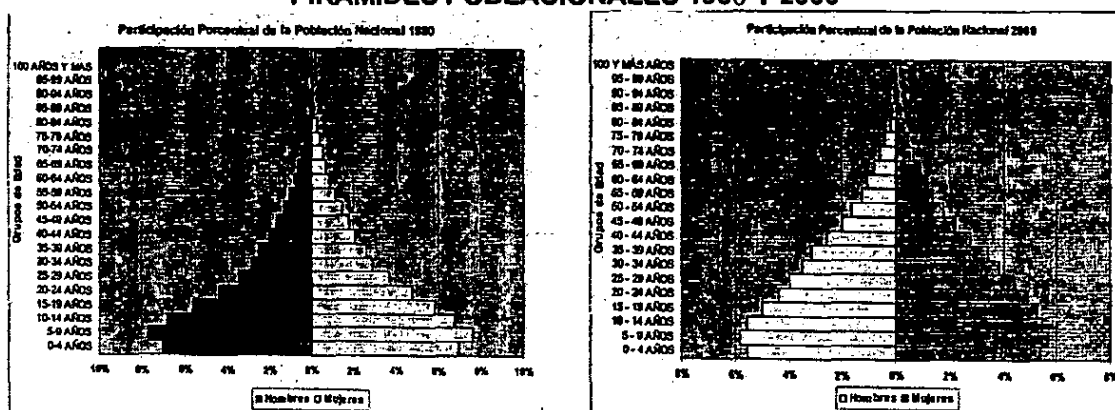


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Febrero 2006.

En 1960 la población de entre 20 y 24 años de edad era un poco menor de tres millones de personas en el país; en la década siguiente la población del mismo rango de edad aumentó en un millón de personas. De esta manera, podemos inferir que la demanda de servicios educativos de educación superior aumentó, por lo menos, en las mismas proporciones. Para la década de los ochenta, la población de personas de entre 20 y 24 años aumentó en más de dos millones de individuos con respecto a la década anterior; como se puede observar en el gráfico, para mediados de la década de los noventa la

población de este rango de edad alcanzó su punto cúspide con más de nueve millones de personas. En suma, la composición de la población de entre 20-24 años de edad creció en un 133% de 1970 a 1995¹⁴

Gráfico 3
PIRÁMIDES POBLACIONALES 1980 Y 2000



Fuente: CONAPO

Dentro de la pirámide poblacional, se muestra que el grupo de 20-24 años pasa de representar el 9.2% de la población total en 1980 (6,154,527 habitantes) a 9.3% de la población total en el 2000 (9,071,134).

Para nuestro análisis, hemos tomado como referencia al grupo de 20-24 años de edad, siendo este parte considerable de la población objetivo que puede demandar servicios de educación superior, con la salvedad de que, cuando menos, el siguiente grupo de edad, 25-29, también es un grupo fuertemente demandante de servicios de educación superior.

Cabe mencionar que a partir de la década de los setenta el gobierno mexicano optó por la apertura sin control estratégico de la oferta de servicios de educación superior, licenciatura y posgrado, para apaciguar presiones políticas y sociales que aún continuaban en la sociedad de aquella época (OCDE; 1997). En esta etapa, la política de educación superior se caracterizó por el incremento expansivo de la oferta de servicios olvidando de acompañarlo por un sistema de control y verificación de resultados; esto es,

¹⁴ Fuente INEGI, 2006.

fue un periodo de expansión no regulada del sistema y de masificación de algunas instituciones de educación superior del país.

1.1.4 La Globalización

Como cuarta dimensión de este conjunto, encontramos al fenómeno mundial llamado “globalización”¹⁵; el cual dentro del marco de la década de los ochenta comenzó a tomar fuerza en México. Los obstáculos al intercambio libre de bienes y servicios entre las naciones comenzaron a desaparecer, las viejas estructuras gubernamentales proteccionistas se empezaron a fracturar, la idea del libre intercambio económico, social, científico y cultural se situó en el debate, pero con ellos, también llegaron nuevas e imperantes necesidades que atender en el tejido social, político y económico del país. Entre ellas, una que se consideró fundamental, la necesidad de sembrar las bases para en un futuro poder impulsar la economía nacional hacia la modernización y competitividad internacional.

Durante la segunda parte de la década de los ochentas, México emprendió el camino hacia una economía abierta de mercado adhiriéndose al Tratado del Libre Comercio y, posteriormente, siendo formando parte de la OCDE; ello implicó que el país volteara hacia su sistema de educación y lo repensara para poder hacer frente a los retos y desafíos que implican participar en una economía como tal. Dentro de los requerimientos que el país tenía para poder ser parte de estas instituciones internacionales se vislumbraba cómo fundamental atender la necesidad de contar con más y mejor capital humano de frente a un horizonte como el que se mencionó anteriormente; así pues, consolidar un stock de capital humano que fuere capaz de generar innovación y nuevas tecnologías para impulsar el desarrollo económico de la nación se convirtió en un asunto de prioridad estratégica para el país.

¹⁵ Globalización entendida como “la tendencia a constituir una economía mundial integrada, en la que la circulación de bienes y servicios, capitales y personas no enfrente barrera alguna por medidas administrativo-políticas de los gobiernos o corporaciones empresariales y, por tanto, funcione como una megaunidad económica en la que las fronteras nacionales sean irrelevantes para los efectos de las decisiones de los agentes económicos y de la competencia entre ellos” (Bazúa; 2000).

Son estas cuatro dimensiones las que conformaron la problemática del sistema educativo de educación superior; sin embargo, como veremos más adelante cuando analicemos los objetivos de la política, la política pública solamente se enfocó a la atención de las últimas tres dimensiones dejando de un lado a la cuestión de la *politics*¹⁶ al interior de las universidades e instituciones debido a que el Estado carece de facultad para intervenir en aspectos como la organización política al interior de las universidades en función de la “autonomía” que estas últimas.

En suma, en el sistema educativo de educación superior, a finales de la década de los ochenta, se podía encontrar:

a) Por un lado, escasez de recursos financieros destinados al sistema educativo superior en comparación con otros países de la región y, más aún, en comparación con los países desarrollados. Escasez que produjo un deterioro sustancial en los salarios de los profesores e investigadores y una escasez de recursos materiales para las universidades e instituciones; esto, se tradujo en un malestar entre relevantes círculos académicos que derivó en una “fuga masiva de cerebros”. De otra parte, se encontraba ineficiencia en el uso y ejercicio de los pocos recursos que se destinaban al sistema educativo vía universidades e institutos¹⁷, el Estado no contaba con mecanismos de rendición de cuentas, ni evaluatorios para las universidades; podemos intuir que dicho fenómeno estaba muy ligado a las presiones políticas que ejercían las universidades con la finalidad de que el Estado mostrara respeto a lo que se entendía por “autonomía” universitaria.

¹⁶ La dimensión de la *politics* no es abordada de forma directa por la política pública debido a que se enfrenta con una resistencia muy relevante que le impide llegar a tocar esos ámbitos de la vida universitaria, la “autonomía”. Por lo tanto, si bien es cierto que la política pública no ha sido diseñada para resolver ese tipo de conflictos al interior de las universidades, también es cierto, como lo demuestra el estudio de del Castillo (2003), que la política pública sí llega a impactar *colateralmente* a esta dimensión gracias a los conflictos que destraba al interior de las universidades, sobre todo en la toma de decisiones, cuando estas encuentran en su contexto ventanas de oportunidad que les implican el hacerse de recursos, sobre todo financieros, provenientes de los programas que integran a la misma política pública.

¹⁷ En 1990, en Manzanillo Colima, Ernesto Zedillo Ponce de León, secretario de educación pública en la administración de Carlos Salinas de Gortari, pronunció en su discurso con relación al uso ineficiente de los recursos destinados para la educación superior que “los rectores están sentados en un barril de dinero y no saben qué hacer con esos recursos y además no los están aplicando adecuadamente” (Medina; 2005).

b) Las características de la planta docente no respondían a las exigencias y necesidades que los programas educativos (PE) de licenciatura y posgrado tenían. Por lo general, los profesores que impartían cátedra en las universidades contaban como máximo el grado de estudios al cual estaban adscritos para impartir su cátedra. Aunado a lo anterior, tanto la planta docente como la infraestructura universitaria era deficiente para poder hacer frente a las nuevas olas de demanda de servicios educativos de educación superior. Sin demeritar la profundidad del problema a nivel licenciatura, a nivel de posgrado el problema era más complejo, a comienzos de la década de los ochenta sólo existían doscientas escuelas de posgrado y la situación no era mucho mejor para principios de la década de los noventa debido a que sólo existían 400 escuelas de posgrado en ese entonces.

En cuanto al personal docente, también a nivel posgrado presentaba serios rezagos. Para mediados de la década de los ochenta los profesores que impartían cursos en instituciones de educación superior llegaban a poco más de 8,000 a nivel nacional, lo que significaba menos del ocho por ciento de la planta académica de posgrado de los Estados Unidos para el mismo periodo.

c) Inequidad en la prestación de servicios educativos; no había claridad en las formas de ingreso y egreso a las licenciaturas y posgrado, ello provocaba que no ingresaran alumnos con capacidades para cursar estudios de nivel superior y que las tasas de titulación fueran muy bajas en promedio.

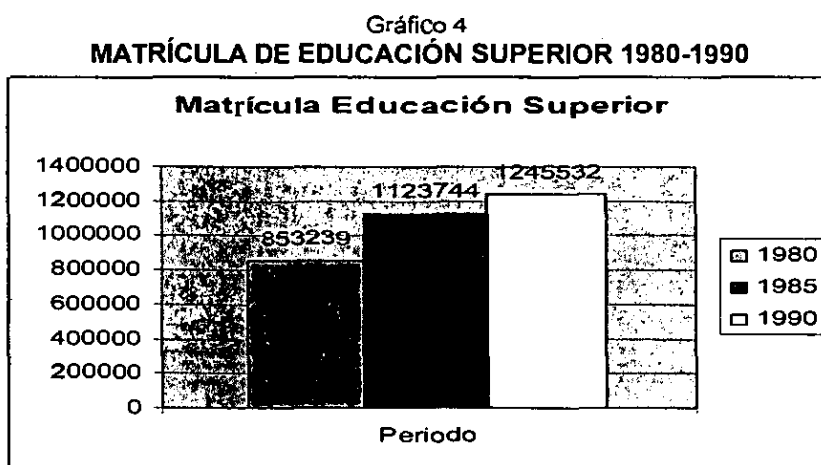
Durante la década de los ochenta, la tasa de titulación en el posgrado nacional se situó por debajo del 20%. Las razones de una tasa de titulación tan baja pueden ser múltiples, pero entre ellas se puede encontrar, seguramente, la insatisfacción del estudiantado con respecto a: la estructura de los planes de estudio y a los altos costos de oportunidad en los que incurrían al estudiar un posgrado.

Por otro lado, existía una notoria concentración de oferta de PE de licenciatura y posgrado en ciertas áreas del país, principalmente en el centro, ello implicaba que en

algunos estados la oferta educativa fuere casi nula, obligando a los habitantes de esas entidades a desplazarse a otras para poder llevar acabo sus estudios correspondientes. El 80% de los posgrados se impartían en el centro del país a comienzos de la década de los noventa.

En cuanto a la matrícula, remontándonos a 1950, a nivel licenciatura y posgrado, ésta alcanzaba solamente 23,000 alumnos y representaba el 3% de la población total de jóvenes de 20-24 años; en la década de los ochenta, la tasa de absorción de educación superior para el rango de edad 20-24 era de 13%, es decir, solamente trece de cada cien individuos de este rango estaban inscritos en una institución de educación superior.

Como se observa en la siguiente tabla, la matrícula a lo largo de la década de los ochenta apenas alcanzó el millón de estudiantes.



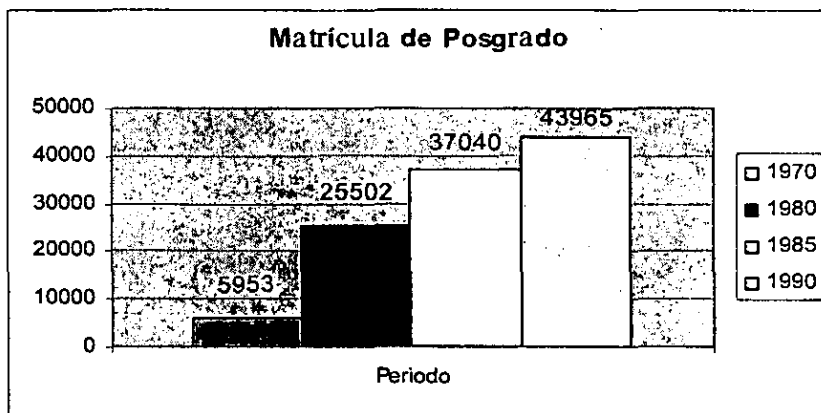
Fuente: Elaboración propia con datos de la ANUIES *Anuario Estadístico 2003*, Marzo 2006.

Para el caso del posgrado, la matrícula era muy baja con respecto a otros países, a comienzos de la década de los noventa la matrícula de posgrado apenas rebasaba los cuarenta mil estudiantes. Mientras que en México existían, en 1990, 1,477 estudiantes de educación superior y posgrado por cada 100, 000 habitantes, en Canadá existían 6,903; en Estados Unidos 5,486; en Francia 3,409; y en España 3,306 por cada 100,000 habitantes (UNESCO; 1996), (TFHE; 2000).

En el periodo 1970-1980, la matrícula de posgrado creció casi 5 veces más (19 mil alumnos más); por su parte, en el periodo 1980-1990 la matrícula apenas se incrementó en poco menos del doble (18 mil alumnos más). Esto nos hace pensar que para el periodo 1980-1990 las políticas para incrementar el número de estudiantes en el posgrado nacional se estancaron en cuanto a los resultados ya que el número de alumnos que se incorporaron fue menor que el que se incorporó en la década anterior.

Un reflejo de lo anterior, se puede observar en el crecimiento de becas para el posgrado nacional, en el sexenio 1982-1988 el presupuesto del CONACYT para becas se redujo drásticamente, pasando de mil 206 millones de pesos en 1982 a 438 millones en 1988. Esta caída significó una disminución de un 51.6% en el número de becas otorgadas; de 4,618 becas otorgadas en 1980, se pasó a 2,235 otorgadas en 1988 (Ibarra; 1993).

Gráfico 5
MATRÍCULA DE POSGRADO 1970-1990



Fuente: Elaboración propia con datos de la ANUIES *Anuario Estadístico 2003*; y de la SEP *Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional*, Marzo 2006.

d) Baja significación de los conocimientos que éste distribuía; el aparato productivo nacional entraba a un nuevo esquema de intercambio económico en donde nuevos actores internacionales desempeñaban un papel determinante estableciendo nuevas pautas y exigencias para los países emergentes que se querían adherir a tratados e instituciones económicas internacionales. Por lo tanto, el país necesitaba que su sistema de educación superior aportara, desarrollara y difundiera conocimiento pertinente y válido en la

sociedad para que ésta, a su vez, se convirtiera en el motor de la competitividad que permitiese sacar los mayores beneficios de los nuevos intercambios económicos.

En el marco de estas necesidades y nuevos retos, el sistema universitario nacional se convirtió en foco primordial de la intervención gubernamental ya que es en las universidades e instituciones de educación superior donde se lleva acabo, principalmente, el complicado proceso de transmisión y generación de conocimiento (Castell; 1994), (Camoy; 1994) y donde se da formación al capital humano pertinente dados los contextos mencionados.

1.2 La Política Pública de Educación Superior: Cobertura y Calidad.

El conjunto de la agenda de políticas públicas en México se caracterizó durante varias décadas por ser un conjunto de políticas gubernamentales, es decir, acciones que se derivaban claramente de la definición del problema a atender por parte de funcionarios gubernamentales, las formas de intervención se diseñaban desde los mismos organismos gubernamentales y desde estos se implementaban también las acciones, las cuales eran evaluadas por la esfera gubernamental. Así, el Estado mexicano intervenía y controlaba de forma integral el conjunto de acciones sobre el problema en cuestión. Esto resultaba no sólo de un sistema político poco diverso y altamente jerarquizado, sino también de un sistema educativo y social precario, de una sociedad poco movilizada, de un sector empresarial sobreprotegido, y por todo ello de un escenario de poca conciencia colectiva y escasa o nula participación sobre muchos de los problemas sociales. Así, la agenda de políticas tendía a constituirse de manera endógena desde el aparato gubernamental.

México, al igual que muchos otros países en condiciones similares, ha venido transitando en los últimos años hacia un sistema político más abierto y plural; los servicios básicos para la ciudadanía como la educación, salud y otros han sido objeto de mejoras notables en los últimos años, la conciencia y participación colectiva sobre los problemas públicos se ha despertado poco a poco. Como resultado de ello, la agenda de políticas tiende ahora a definirse colectivamente entre organismos gubernamentales, representantes políticos,

grupos sociales, organismos internacionales y, en ocasiones, con la participación de la ciudadanía.

El diseño de soluciones, si bien sigue descansando en buena parte en los organismos gubernamentales, se entreteje con propuestas de grupos no gubernamentales. De igual manera en la fase de implementación de las políticas se observan agencias del sector privado o social participando junto con los organismos gubernamentales. Para el caso de la evaluación, de igual manera, el monopolio gubernamental para el caso se ha resquebrajado poco a poco, organismos de la sociedad civil han ingresado a esta importante tarea de evaluar el impacto o resultados de las políticas implementadas. En este contexto, la hechura de las políticas tiende a construirse de manera más abierta, incluyendo diversidad de actores e intereses para darse a ella misma legitimidad en un sistema democrático como el actual, se trata de un proceso construido a la vez endógena y exógenamente. De lo que hablamos es del paso de políticas gubernamentales a políticas públicas; es decir, el cambio que implicó pasar de políticas que respondían al interés unilateral del gobierno, a las políticas que responden y representan el interés del público ciudadano¹⁸.

La política pública de educación superior y posgrado, implementada a partir de la década de los noventa, ha sido enriquecida fuertemente por organismos de la sociedad civil de nuestro país como la ANUIES¹⁹, organismos de carácter internacional como la OCDE, grupos de investigación y reflexión académica de diversos centros universitarios e IES del país.

¹⁸ Estamos hablando de políticas que construyen con un sentido teleológico del público ciudadano. Esto es, construidas por un sistema de valores de los que el público quiere que ocurra y de lo que el público no quiere que ocurra.

¹⁹ De la segunda mitad del siglo pasado a nuestros días, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) ha estado vinculada al desarrollo de la educación superior del país. La ANUIES surgió de la iniciativa de un grupo de dirigentes universitarios encabezados por el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Gustavo Baz, quienes desde 1940 iniciaron los trabajos para la creación de un organismo que aglutinara a las universidades en torno a objetivos y necesidades académicas, problemas administrativos y financieros comunes y a los valores universalistas inminentes de la educación superior. La ANUIES se constituyó diez años después de la primera convocatoria: el 25 de marzo de 1950, siendo sede la Universidad de Sonora. Se instituyó como asociación civil y su primer presidente fue el rector de la UNAM, Luis Garrido (Medina; 2005).

Las cuatro dimensiones expuestas en el apartado anterior, son consideradas como el problema o problemática de la educación superior, ello desde la óptica no sólo gubernamental, sino desde una perspectiva que agrega las opiniones y puntos de vista de actores gubernamentales y extra-gubernamentales, el problema de la educación superior y posgrado fue descrito en esas cuatro dimensiones. La definición del problema, para el enfoque de Política Pública, es fundamental debido a que es, precisamente, esa situación o estado de cosas de la realidad la que se pretende desaparecer o mejorar con la intervención gubernamental. El problema o problemática, ameritó que el *issue* ingresara a la agenda gubernamental de políticas para en consecuencia formular la política pública de educación superior.

Por lo tanto, a partir de la problemática ocurrida de los años ochentas, la política educativa de nivel terciario se redefinió, entendiendo a la política pública como una acción causal -esto es: *hágase Y para que suceda X*-, se definieron dos grandes ejes de política pública – Cobertura y Calidad- para dar solución a la problemática anteriormente descrita. Esto es:

1. Amplíese la *cobertura*²⁰, por medio de los instrumentos de política pertinentes, para:
 - Satisfacer a la demanda creciente de servicios públicos de educación superior y posgrado.
 - Alcanzar tasas de atención, al estrato de edad correspondiente, iguales o cercanas a la de los países miembros de organismos internacionales (OCDE).
 - Generar equidad en la prestación de servicios educativos terciarios entre las regiones del país y entre los estratos y grupos que conforman a la sociedad.
2. Mejórese la *calidad*²¹, por medio de los instrumentos de política pertinentes, de los servicios educativos para:

²⁰ Según el PNE 2001-2006 para ampliar la cobertura es necesario: 1) ampliar y diversificar la oferta educativa; y 2) acercar dicha oferta a grupos sociales con menores posibilidades de acceso (PNE; 2001).

- Que sea la calidad de los servicios educativos el fin último de las IES y no otros valores o intereses que por su naturaleza la contravengan u obstruyan.
- Contar con un capital humano mejor capacitado para hacer frente a los desafíos y retos que implica la nueva realidad globalizadora.

Como eje de política se entiende el o los objetivos que se pretenden alcanzar mediante la implementación de los instrumentos precisos de política para dar solución a la problemática existente.

Siguiendo a Valenti, a partir de la década de los noventa se emprende una nueva etapa en la política de educación superior, ella se caracteriza por “focalizar en la calidad, en el establecimiento de un sistema de evaluación y en la introducción de nuevas dinámicas para impulsar el financiamiento” (Valenti; 2003). Son precisamente la evaluación y el financiamiento, que serán analizados y descritos en el capítulo siguiente, los que articulan finalmente a la política pública de educación superior y posgrado y que se traducen en cada uno de los programas operativos que componen a dicha política pública.

Entre tanto, profundicemos en los conceptos de *cobertura* y *calidad* y en la significancia de que ambos, la política en su conjunto, sean considerados de interés público.

1.2.1 Cobertura.

Por cobertura de servicios educativos se entiende: *la capacidad del sistema por responder a la demanda realizada por la población objetivo al que el sistema pretende atender*. Un incremento en la cobertura puede significar, para quien administra el sistema, la necesidad de invertir más recursos de los que se invierten en un momento t_0 o, en su caso, hacer uso de ellos de manera más eficiente.

²¹ Según el PNE 2001-2006 para mejora la calidad de los programas educativos es necesario continuar con el proceso de superación académica de los profesores que los imparten, actualizar los contenidos y desarrollar los enfoques educativos flexibles centrados en el aprendizaje (PNE; 2001).

Por lo tanto, las características de este eje de política eran: por un lado, incrementar los recursos financieros para el sistema y, por otro, que las universidades e instituciones de educación superior ejercieran dichos recursos bajo los vértices de eficiencia y eficacia.

1.2.2 Calidad

Si bien es cierto que es fundamental la existencia de una mayor cobertura en la demanda de servicios de educación superior, también es cierto que esa mayor cobertura de poco serviría si el Estado se olvidara de la calidad.

Por calidad de los servicios educativos en el presente, se entiende: “el grado en que es esperable, en general, que su consumo por parte de los individuos incremente, significativamente, su productividad en el futuro y, a largo plazo, también la capacidad de producción de la sociedad” (Valenti y del Castillo; 1997). Hilada Lanza, por su parte, dice que la calidad de servicios educativos se refiere a “la distribución de conocimientos socialmente significativos para el conjunto de la población” (Lanza; 1996).

De nuestra parte, educación de calidad implica: *la transmisión de conocimiento socialmente válido, genera cohesión social en torno a los principios democráticos, estimula el desarrollo tecnológico, mejora los procesos de producción a fin de hacer un uso más eficiente de los recursos, y esta estructurada por PE acordes a los principios de eficacia y eficiencia.*

Bazúa y Valenti (1993) mencionan que para buscar la calidad en la formación que ofrecen las IES debe buscarse la articulación de los dos siguientes elementos: a) el grado en que la información recibida y las habilidades intelectivas y cognitivas desarrolladas efectivamente por el alumno durante sus estudios, corresponden al nivel alcanzado en dicho lapso por su campo profesional o disciplinario a nivel internacional; y b) el grado en que el alumno desarrolla efectivamente la capacidad de usar tales habilidades e información para resolver los problemas típicos de su campo profesional y del ámbito laboral.

La gestión de los recursos, ya sean humanos o financieros, por parte de las universidades e IES, es determinante o impacta directamente para que los estudiantes reciban, o no, una educación de calidad. Esta gestión de recursos se basa generalmente en los siguientes indicadores: normatividad clara en cuanto al ingreso y egreso de los estudiantes, seguimiento del aprovechamiento de los alumnos y actividades de los egresados, tasa de titulación, número de profesores tiempo completo, profesores adscritos al Sistema Nacional de Investigadores que formen a los estudiantes, consolidación de cuerpos académicos e infraestructura pertinente para la generación y transmisión del conocimiento.

1.3 Calidad, cobertura e interés público.

Una característica importante del enfoque de Política Pública es, precisamente, su sentido y concepción de lo público. La pregunta que conduce esta parte de la discusión es ¿por qué debe considerarse de interés público que los servicios de Educación Superior sean de buena calidad y que a ellos tenga pleno acceso la población joven bajo principios de equidad?

Decir que un asunto es de interés público es decir que está dentro del debate libre y democrático de un público ciudadano integrante de una sociedad determinada; es decir, es de interés de los miembros del público ciudadano dicho asunto porque, de alguna manera, afecta el bienestar agregado del colectivo. Por lo tanto, todo aquello que es de interés público debe ser susceptible de ser atendido por el Estado a través de sus organizaciones jurídicamente públicas, quienes constitucionalmente son responsables de actuar para servir a dicho interés (Valenti y del Castillo; 1997).

Para lo anterior se considera pertinente dilucidar las dimensiones que nos ayudarán a dar respuesta a nuestra pregunta:

1.- Un sinnúmero de análisis han demostrado que la educación tiene un impacto considerable en el desarrollo individual y general de una sociedad. Por medio de análisis y métodos estadísticos se puede demostrar que existe una relación positiva entre años de estudio e ingreso en un individuo; es decir, de acuerdo a Becker (1964) y a Mincer (1974), los individuos invierten en educación hasta el punto donde la tasa marginal de rendimiento esperado iguala al costo de oportunidad de los fondos. Así pues, el aumento de la cobertura de servicios de educación superior de calidad se muestra como una oportunidad para mejorar los niveles de ingreso de la población o, por lo menos, las probabilidades de poder hacerlo. Aunque ello no significa directamente que el aumento de la cobertura de servicios educativos mejore el ingreso de las personas *per se*; digamos que es una condición necesaria más no suficiente, en paralelo a ello debe existir un decremento de las tasas de desempleo y un aumento en la demanda de empleos calificados.

2.- Abrir las fronteras al libre comercio sin contar con la posibilidad de ofrecer, por lo menos, mano de obra calificada implicaría una grave reticencia de los capitales extranjeros para asentarse en el país. Para poder hacer negocios en este mundo globalizado es necesario contar con el capital humano suficiente que se haga cargo de las empresas e industrias nacionales para que las inserten en los nuevos procesos económicos donde las tecnologías de la información y la constante innovación en las formas y mecanismos de producción marcan la pauta del empresariado exitoso.

3.- Es importante hacer énfasis que cuando hablamos de servicios educativos, sobre todo los de educación terciaria, existe un intercambio entre dos agentes; uno es aquel que se encarga de brindar los servicios educativos, el otro es aquel que hace consumo de dichos servicios. Sin entrar en la discusión sobre si la educación es un bien privado o un bien público²², no podemos ser ajenos a que lo que sucede dentro de las IES y universidades es un consumo de servicios de educación terciaria.

²² Los bienes públicos se caracterizan, principalmente, por dos condiciones: son excluyentes y no rivalizables. Excluyentes se refiere a que no es posible o, en su caso, sería altamente costoso para quien suministra el bien tratar de excluir a ciertos individuos. No rivalizables en el sentido de que el consumo

Los servicios de educación superior son consumidos por los individuos bajo la premisa de que en un futuro, dicho consumo ayudará a mejorar su calidad de vida ya que contará con más oportunidades de contar con un mejor empleo, salario o prestaciones.

Analizando teóricamente la naturaleza de los servicios de educación superior es donde se encuentra el problema. Los servicios de educación son considerados un bien post-experiencial, éste se encuentra cuando el individuo, al consumirlo, no tiene la capacidad de distinguir la calidad de dicho bien si antes no deja pasar un tiempo considerable después de su consumo. Siguiendo a Veimer y Vining, el bien es post-experiencial se presenta cuando la calidad del producto consumido es incierta debido a que el consumidor no tiene la suficiente información que le permita conocer, previamente, todas las características del bien (Veimer y Vining; 1989).

Es decir, quien consume servicios de educación superior sufre una asimetría de información en cuanto a la calidad de los servicios que esta consumiendo -esto cuando no existen los mecanismos adecuados de generación y difusión de la información- y solamente hasta que entra en competencia en el mercado laboral puede contar con parámetros sobre la calidad de la educación que consumió. Por lo tanto se considera necesaria la intervención estatal con la finalidad de que esta asegure que los servicios de educación superior consumidos por la población sean de calidad o que, por lo menos, solucione lo que es conocido como una *falla de mercado*; la “asimetría de información”²³ entre los productores de servicios educativos y los consumidores de los mismos.

4.- En países desarrollados y en los miembros de la OCDE, una cobertura de servicios de educación superior aceptable debe rondar entre el 40 por ciento, el promedio de los países de la OCDE es de 64% (Ramos; 2003); en nuestro país -aún siendo miembro de la

realizado por un individuo del bien, no afecta la cantidad consumida del mismo bien realizada por otro individuo (Weimer y Vining; 1989)

²³ La información asimétrica significa que la información se encontrará fragmentada, lo cual introduce la incertidumbre y un margen mayor para que los individuos cometan errores de cálculo en la decisiones que tomen frente a un intercambio (Ayala;1999).

OCDE-, la cobertura es muy inferior a esas cifras. En la década de los noventa la tasa de absorción de educación superior se encontraba estacionada en un 16%.

5.- Los recursos económicos, como todos los recursos, son escasos y por lo tanto es imprescindible que se haga uso de ellos, siempre, bajo los principios de eficiencia y eficacia; más aún cuando se trata de recursos públicos, ellos requieren del cuidado público (Aguilar; 1992*). Actualmente, los servicios que brinda el Estado deben estar a la altura de los más exigentes estándares de calidad, es incorrecto pensar y esperar que los bienes y servicios distribuidos por el Estado, forzosamente, sean de mala calidad; por el contrario, dentro del contexto democrático en el que nos encontramos lo que se espera es que la acción gubernamental sea cada día más eficiente. Por lo tanto, el Estado debe asegurar que sea eficiente el uso de recursos que se destinan para la oferta estatal de servicios de educación superior haciendo que las IES se hagan responsables y rindan cuentas en el uso de los mismos (Veld; 1991).

6.- El sector educativo de nivel superior debe ser considerado de carácter estratégico para el desarrollo económico y social de un país (Bazúa, 1997); es en este sector donde se llevan acabo las tareas fundamentales de transmisión y generación de conocimiento las cuales, a la postre, impactan positivamente en el sistema productivo nacional innovando y generando desarrollo económico en la sociedad en general. Esto es, el crecimiento económico depende de que la fuerza de trabajo incorpore a un mayor número de recursos humanos con altas capacidades técnicas y científicas (Ortega, Blum y Valenti; 2001). Shultz demostró que el conocimiento y las habilidades tienen un valor económico porque la cantidad y calidad de ambos repercute en la productividad (Shultz; 1961)..

Las nuevas tecnologías llegan de la mano de la generación de nuevo conocimiento en una sociedad y, éstas, con el correr del tiempo se insertan en cada uno de los sectores de producción de la sociedad dinamizándolos y haciéndolos más productivos; así, podemos ver que tanto los sectores primario, secundario y terciario son cada vez más dependientes de la aparición de nuevas tecnologías que logren mejorar y hacer más eficaces sus procesos de producción para poderse mantener dentro de los mercados competitivos tanto

nacionales como internacionales²⁴. En este sentido podemos retomar el planteamiento de Valenti y Varela el cual se plantea que la educación superior debe formar recursos humanos bajo los parámetros de pertinencia científico-técnica que innoven y transformen a los sectores productivos (Valenti y Varela; 1997).

El constante cambio tecnológico que se vive en todas las áreas de la producción mundial se deriva de la transmisión y generación de conocimiento que se produce en cada una de las economías; de esta manera, el conocimiento comienza a consolidarse como el elemento central de aquellas, su creación y difusión se convierten en la pieza principal para la innovación y el desarrollo económico, y es esperable que en aquellas economías donde no se preste atención suficiente a la tarea de transmisión y generación del conocimiento se presente el rezago económico en general.

Siguiendo a Gibbons (1998), el conocimiento que se genera en el sistema de educación superior debe preservar y responder a códigos, métodos y valores del conocimiento disciplinario, al mismo tiempo que debe producirse en un contexto de aplicación; es decir, dicho conocimiento debe ser útil para resolver la problemática existente en determinados contextos sociales para incrementar el bienestar de sociedades y para cohesionar la vida de estas; de aquí que se hable de pertinencia social de la educación (Valenti y Varela; 1997).

La Conferencia Mundial sobre la Educación Superior definió la pertinencia en la Educación Superior como “la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen” (UNESCO; 1998); de esta manera, cuando los servicios de educación superior son de calidad, la producción de nuevo conocimiento y el impacto positivo que produce en la sociedad puede observarse en una amplia gama de áreas que día a día son parte de la vida cotidiana de los individuos.

²⁴ María de Ibarrola, en su exposición en el Seminario de Gestión y Política Educativa, FLACSO. 03/03/2006

En suma, el logro de la calidad de la educación supone garantizar desde el Estado la formulación de *políticas públicas* que aseguren:

- La distribución de conocimientos y el desarrollo de competencias relevantes para la producción científico-tecnológica, la vida cotidiana y la participación ciudadana –Calidad-.
- La igualdad de acceso, permanencia y egreso de la población a los sistemas educativos en el marco de la equidad social –Cobertura- (UNESCO, 1992)

De esta manera, cuando los integrantes de un público determinado incrementan su bienestar debido al accionar de una política que busca dar solución a una problemática determinada, podemos decir que esa política es considerada como de interés público, siguiendo la definición de Pat White, “una política de interés público es la que beneficia a todos los miembros de determinado público ciudadano, no es aquella política que resulte mejor para cualquier individuo; en tanto individuo” (White; 1973).

Capítulo 2

En el presente capítulo se pretende realizar una revisión de los fundamentos teóricos de los instrumentos de los cuales hace uso la política pública de educación superior y posteriormente se hace un análisis de las propuestas teóricas que tratan de explicar las respuestas que han brindado las IES y universidades a la política pública en los últimos quince años. Finalmente, el capítulo concluye con una exposición de las restricciones que, sostenemos, algunos de los programas que integran la política pública enfrentan actualmente al interior de las IES y universidades como variable endógena.

2.1 Fundamentos teóricos de los instrumentos de política

Los recursos en competencia y la evaluación del desempeño son un par de instrumentos que se encuentran estrechamente ligados con los principios del New Public Management²⁵ (NPM). Esta perspectiva se enfoca al uso eficaz y eficiente de los recursos

²⁵ El NPM se fundamenta principalmente en la teoría económica del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) el cual sostiene que el comportamiento de los individuos y organizaciones es susceptible a ser cambiado por medio de los incentivos que los enmarcan, encontrando la clave en el tipo de configuración de la estructura de incentivos para que el comportamiento de individuos u organizaciones se dirija hacia el deseado. El énfasis que hace el NIE se centra en el incidir en el comportamiento de los individuos debido a que los reconoce como seres de racionalidad limitada, por lo tanto, susceptibles a ser víctimas de comportamientos oportunistas de otros individuos. Trata de dar solución a las que llama *imperfecciones institucionales*: costos de transacción, asimetrías de información, incompletitud de contratos y derechos de propiedad mal definidos. Propone que con la solución de esas imperfecciones institucionales, los intercambios entre los individuos serán más eficientes y las probabilidades de que alguien sufra por el comportamiento oportunista de otro serán menores.

El NPM hace uso de estos fundamentos de la economía con la finalidad de que en el actuar de la estructura gubernamental se eviten comportamientos oportunistas, del tipo del que Niskanen y Okun nos plantean, que depreden los recursos públicos disponibles y, en consecuencia, el bienestar del público ciudadano. Para ello el NPM tiene como herramientas principales la evaluación del desempeño; el presupuesto por resultados; contratos; cuasimercados; orientación al cliente; gobierno electrónico; vouchers; y desregulación (Arellano; 2004).

La visión crítica al NPM proviene de los supuestos que dan vida al Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS) para el cual se considera fundamental el contexto en el que se ven involucrados tanto individuos como organizaciones.

En yuxtaposición al supuesto del NIE donde los individuos se consideran completamente racionales en la toma de decisiones, en el NIS se asume que los individuos toman sus decisiones en función de una racionalidad limitada, por lo cual no se consideran individuos con problemas en busca de soluciones; sino individuos con soluciones en busca de problemas. Cohen, March, y Olsen (1972) lo plantearon para las organizaciones con su modelo de “cesto de basura” donde éstas son asumidas como un cúmulo de decisiones previamente establecidas ya sea por rutina o por reglas.

Así pues, dice el NIS, en la implementación de un modelo de tipo NPM puede haber resultados no deseados dado que este ha sido olvidado una variable fundamental: la heterogeneidad de los contextos en

públicos, asume a los usuarios o consumidores de los servicios públicos como clientes y, por lo tanto, se preocupa por que dichos servicios sean de calidad. La nueva gerencia pública (Merrien, 2000; Dima, 2001) apuesta en teoría por el “direccionamiento a distancia” de las instituciones, enfatizando la planeación estratégica, la descentralización, la desregulación y la rendición de cuentas, es una aparente retirada del modelo jerárquico de la coordinación estatal y un movimiento hacia un modelo contractual.

Algunos antecedentes del NPM se encuentran en Niskanen y la teoría del *burócrata maximizador del presupuesto*: “los burócratas están en una constante búsqueda de mecanismos y estrategias que les permitan incrementar los presupuestos de sus oficinas” (Niskanen; 1971). El mismo autor propone una forma eficaz para hacer que el actuar de las burocracias se convierta más eficiente, “creando mercados al interior de ellas con la finalidad de que éstas compitan entre sí por los recursos disponibles” (Niskanen; 1971). Arthur Okun, por su parte, con el término “fly-paper effect” fortalece la idea de mejorar la eficiencia y mejorar la práctica del accountability en el uso de los recursos; dicho término supone una relación positiva entre el presupuesto federal destinado a oficinas gubernamentales o gobiernos locales y el gasto corriente que estos realizan; esto es, a mayores recursos públicos federales, mayor será el gasto corriente que realicen las dependencias gubernamentales o gobiernos locales (Gramlich; 1977).

Para el caso que nos ocupa, el de la política pública de educación superior y posgrado, los instrumentos de política –financiamiento ligado a la evaluación- se encuentran muy ligados a esta perspectiva, tratan de una parte generar un tipo de competencia por los recursos entre las IES y PE por la manera en que se asignan los recursos extraordinarios; y de otra, acentúan en el accountability por medio de las formas de evaluación que

que puede ser implementado. Esto es, los seres de racionalidad limitada se caracterizan por tener soluciones en busca de problemas, tienen la capacidad de aprender y aprehender en el transcurso de sus acciones cotidianas que los pueden llevar a encontrar vías de acción que no respondan con el espíritu de las reglas que los enmarcan; por lo tanto pueden generar rutinas y, a la postre, institucionalizarlas. Siguiendo a Arellano no se puede esperar que un modelo administrativo de tipo NGP sea exitoso en contextos administrativos altamente clientelares, poco responsables, basados en la lealtad, acostumbrados a la opacidad administrativa y la sobre-normativización (Arellano; 2004).

toman. Los instrumentos de la política pública pretenden, en cierto sentido, que las acciones de quienes integran las IES y PE se direccionen hacia:

- La búsqueda de la calidad en los servicios de educación que consumen los estudiantes.
- Eficiencia económica en el uso de los recursos públicos que se les destinan.
- Rendición de cuentas.

2.2 Instrumentos de Política para asegurar la Calidad y Cobertura de los Servicios de Educación Superior: Evaluación y Financiamiento; las nuevas “reglas del juego”.

A partir del fenómeno de la globalización y de los magros resultados que brindó el esquema de intervención estatal de los sesenta y setenta, los ochentas se caracterizaron por una redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado en las relaciones entre Estado-sociedad. Las formas en que el estado intervenía financieramente en las instituciones universitarias cambiaron notablemente y, en consecuencia, se plantearon nuevos objetivos con la finalidad de brindar solución a la problemática existente en el sistema educativo, se estructuraron nuevos esquemas de incentivos y, como hemos visto, nuevas políticas públicas que activaran el cambio dentro de las instituciones de educación superior para que su actuar fuere más eficiente. Tal como lo dice Francisco Miranda:

Las políticas educativas actuales parecen responder mejor a una configuración estatal emergente y cercana a lo que Philip Cemy (cit. en Dale, 2001) ha denominado Estado competitivo, el cual se vincula de manera estrecha con las necesidades de competencia de la economía global y actúa en sectores, como el educativo, modificando algunos criterios, mecanismos e instrumentos para adecuarlos a la dinámica de competencia global, pero sin que necesariamente se reflejen en lógicas de mercantilización. Al operar con criterios desmercantilizados, el Estado nacional de competencia extiende su acción política educativa en varios ámbitos estratégicos: los esquemas regulatorios, las formas de organización y funcionamiento, la distribución y dotación de recursos y el impulso a nuevos imaginarios sociales y la constitución de identidades y *ethos* vinculados con la competitividad, el desempeño y los resultados (Miranda; 2004)

Los instrumentos de política, evaluación y financiamiento²⁶, que se utilizaron con la finalidad de mejorar y asegurar la calidad de los servicios de educación superior tienen su origen en México a finales de la década de los ochenta y principios de la de los noventa con el Programa para la Modernización Educativa²⁷, se encuentran muy cercanos a las propuestas que derivaron de los análisis que algunos organismos internacionales realizaron en torno a la situación, retos y perspectivas del sistema de educación superior²⁸.

2.2.1 Evaluación.

En el marco de la problemática de la educación superior y de los ejes de intervención que se delinearon, tomó fuerza el tema de la evaluación como instrumento de política pública ya que como Schwartzman lo mencionó, la evaluación practicada anteriormente era ineficiente, “[...] las universidades latinoamericanas siempre fueron evaluadas por sus estudiantes, profesores y gobiernos en términos de su democratización hacia adentro y hacia fuera, su politización o enajenación, el prestigio social de sus egresados y el tipo de empleos obtenidos. Pero nunca fueron evaluados en términos de la calidad de la enseñanza o investigación. Rara vez se comparaban con otros países. No había sistemas

²⁶ Existen muchas críticas en torno a los instrumentos que la política pública ha utilizado debido a su origen cercano a las lógicas del mercado que no son compatibles con la naturaleza de las universidades e instituciones de educación superior, nuestra visión se centra en los impactos generales que, en el sistema, la política, los programas que la integran y los instrumentos que utiliza han producido.

²⁷ El Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994 sintetizó la política del gobierno federal hacia la educación. En ese programa se hizo un diagnóstico crítico de la situación imperante en la educación mexicana, reconoció avances en la democratización y expansión de la educación superior; también señaló su rezago en la generación y transmisión de conocimientos, en la rígida estructura de su currículo, en el desequilibrio de la matrícula, y censuró el hecho de que las universidades se cerrasen en sí mismas. A finales de 1989, los recursos extraordinarios o complementarios no se canalizaron por vía del aumento al subsidio de las universidades. La SEP pedía proyectos de modernización de las instituciones para que fueran financiados con fondos extraordinarios (OCDE; 1997)

²⁸ Una de las posiciones expresada por un organismo internacional fue la realizada por el Banco Mundial, donde se proponía acotar la autonomía de las universidades y de regular más estrictamente el financiamiento público hacia las mismas. Desde esta perspectiva, la reforma de la educación superior debe pasar por estrategias crecientemente diferenciadoras de las instituciones del sistema –que incluyen el desarrollo de establecimientos privados-, establecimientos de mecanismos de evaluación, diversificación de fuentes de recursos por parte de las universidades públicas, “redefinición del papel del gobierno en la educación superior” y la “introducción de políticas explícitas diseñadas para dar prioridad a los objetivos de calidad y equidad” (World Bank, 1994)

de información, y cuando se hacían comparaciones no había grupos insatisfechos suficientemente organizados para promover el cambio” (Schwartzman; 1992)

La evaluación de las instituciones educativas, tal como la conocemos ahora, tuvo su origen en el mundo anglosajón a mediados de la década de los sesenta cuando el flujo de estudiantes entre universidades de distintos estados de los Estados Unidos se incrementó y, por lo tanto, fue necesario crear un mecanismo que garantizara que dicho flujo no se viera entorpecido por incompatibilidades administrativas o académicas entre las distintas universidades.

Así pues, la evaluación educativa se estructuró cuando se trató de estandarizar los resultados educativos de manera que estos pudieran ser considerados insumos pertinentes para la toma de decisiones, resultados medurables y fácilmente analizables. Se buscaba un modelo que pudiera medir la calidad de las instituciones educativas basándose en la reputación del uso de sus recursos, en los requerimientos de admisión, en el tamaño de las bibliotecas, en el número de doctorados impartidos, etc (Freed y Klugman; 1997). Es decir, una evaluación que pusiera énfasis tanto en la eficacia y la eficiencia de las instituciones educativas.

Siguiendo a Naeve (1990), este nuevo tipo de evaluación en las instituciones de educación superior desplazó el objeto de atención:

- *De la programación (burocrática) a la productividad (desempeña)*: trasciende el control administrativo *a-priori* de insumos, recursos y procesos, referidos a vagos fines institucionales, y se busca evaluar los resultados o productos, fortaleciendo las funciones orientadoras o normativas.
- *De los insumos y procesos a los productos y resultados*: se busca vincular la asignación de recursos a metas alcanzadas antes que asociarla a condiciones o planes previos (insumos).
- *De la evaluación administrativo-burocrática a la evaluación de actores múltiples*: la localización del agente y el proceso evaluador se deslaza del

interior de los organismos gubernativos a instancias más autónomas, con otros actores institucionales.

Tratando de definir conceptualmente la evaluación, podemos decir que puede entenderse como: *un proceso que permite identificar logros y estados de cosas no deseados o problemáticos, esta orientada a la toma de decisiones ya que es una forma de producir información confiable y veraz, busca determinar la trascendencia, pertinencia, eficiencia y eficacia del uso de recursos, actividades y resultados en función de objetivos previamente establecidos; debe ser una actividad sistémica y permanente y basarse en un sistema de información objetiva y confiable.*

Desde la perspectiva de la OCDE, es fundamental que las instituciones de educación superior cuenten con información fidedigna para poder entender en donde se encuentran y cómo mejorar su posición. Para ello, y para la toma de decisiones, es necesario contar con indicadores e información clave.

Una pregunta que se desprende de lo anterior sería: ¿qué es lo que se evalúa?; para el caso de la educación superior la unidad a evaluar, el objeto unitario de evaluación más operativo conveniente y práctico, según algunos autores, es el PE (Gago; 2002). El PE permite constituir un punto intermedio que permite agregarse para evaluar entidades mayores, como las instituciones por ejemplo, y permite desagregar en entidades más específicas como alumno, profesor, investigadores, laboratorios, etc (Gago; 2002). Dentro de las propuestas más recurrentes sobre lo que debe incluir la evaluación que se realiza a los programas educativos podemos encontrar los siguientes cuatro criterios:

- Eficacia y Eficiencia: se busca que el PE alcance sus objetivos, logre niveles aceptables en los indicadores²⁹, cumpla con sus fines y que lo haga obteniendo el máximo provecho del uso de recursos. Este criterio es fundamental cuando se utilizan los resultados para decidir la concesión de financiamiento, el

²⁹ Indicadores tales como: Tasa de titulación, número de profesores con posgrado, número de profesores tiempo completo, requisitos para el ingreso y egreso, seguimiento de egresados, pertinencia del PE, recursos materiales, etc.

rendimiento de cuentas –*accountability*³⁰-. Con respecto a los recursos financieros, es claro que dichos recursos no son ilimitados y que los efectos de su distribución y empleo no son indiferentes; por lo tanto, es lógico que crezca la demanda de información acerca de cómo se utilizan y qué resultados producen. De ello se deriva el desarrollo de diversos modelos de *rendición de cuentas*, bien sea a cargo de los poderes públicos, de los profesionales o de los consumidores, según se efectúe su regulación respectivamente por el Estado, la sociedad civil o el mercado (Kogan, 1986).

- **Pertinencia:** La pertinencia puede entenderse en dos dimensiones, la primera siguiendo lo referido por Valenti y Varela (1997) llamada pertinencia social; y la segunda que es llamada pertinencia académica que se refiere a la vigencia de las teorías, a la veracidad de los conocimientos, a la certidumbre de los principios, la legitimidad de los valores, la factibilidad de las estrategias y los métodos que son objeto de aprendizaje o de investigación en cada programa.
- **Trascendencia:** La trascendencia en los programas se observa cuando éstos producen habilidades en los individuos útiles para toda su vida; cuando forman personas capaces de generar su propio aprendizaje; cuando generan aptitudes para poder extrapolar y transferir soluciones de un caso a otro.
- **Equidad:** El programa equitativo es aquel que sabe y, por lo tanto, se convierte más accesible a quienes tengan restricciones económicas, de horarios, de lugar de residencia, de capacidades físicas. Es un programa con

³⁰ En relación a la rendición de cuentas, y siguiendo a Hill y Bonan, podemos definirla como “La relación entre dos partes en las cuales se aplican cuatro condiciones: primero, una parte espera de la otra que provea de un servicio o complete una meta; segundo, la parte que realiza la actividad acepta la legitimidad de las expectativas de la otra; tercero, la parte que realiza la actividad obtiene algún beneficio de la relación entre las partes; y cuarto, la parte para quien se realiza la actividad tiene cierta capacidad para afectar los beneficios de la otra (Hill y Bonan; 1991).

Por su parte, Levin menciona que “[...] un sistema de rendición de cuentas es un círculo cerrado que refleja una cadena de respuestas para percibir las necesidades o demandas; una actividad o conjunto de actividades que surgen para cumplir con esas demandas; las metas que resultan de estas actividades; y la retroalimentación de las metas en relación con la fuente de las demandas. La retroalimentación puede generar nuevas demandas o una regeneración de las anteriores; en cualquier caso, el conjunto de actividades previas puede ser modificado o permanecer intactas; pueden modificarse las metas o puede ser producido un conjunto nuevo de metas; y el círculo se completa nuevamente con retroalimentación hacia la fuente de las demandas. Las ganancias y las sanciones son elementos constituyentes de la retroalimentación (Levin; 1974).

capacidad de opciones en cuanto a cuotas, becas, horarios, espacios físicos, servicios, etc.

Estos serían los criterios básicos que una evaluación a un PE debería atender y que en su conjunto pretenden incluir todas aquellas variables que impactan de una u otra forma a la calidad de la educación.

Con mecanismos adecuados de evaluación y su correcta conducción se pretende que el público ciudadano conozca lo que sucede al interior de las IES, la calidad de los servicios que prestan; así mismo, la evaluación es una forma de regulación sobre las actividades que las IES desempeñan, pretende que los recursos que se destinan a éstas sean utilizados de manera eficiente y que exista transparencia en el uso de estos. Empero, es el tipo de evaluación que se realice el que será determinante en la intensidad de la regulación sobre la actividad de las instituciones, así como en los resultados obtenidos y provocados por la misma evaluación. De entrada, es pertinente analizar las dimensiones que puede llegar a tomar la evaluación, entre las que se encuentran dos tipos:

1) Evaluación Diagnostica y Dicataminatoria

2) Evaluación Acreditatoria

- 1) *Evaluación Diagnóstica y Dictaminatoria*: Siguiendo a del Castillo, la evaluación diagnóstica “está orientada a la identificación de logros y aciertos en el desempeño de las IES” (del Castillo; 2003). Se centra en esquematizar un panorama detallado de lo que sucede en los PE y al interior de las IES detectar las fortalezas y las debilidades tanto de los programas como de las instituciones de educación superior. Así mismo, la evaluación diagnóstica puede considerarse de tipo dictaminatorio; esto es, una evaluación que dictamine proyectos o acciones realizadas por los PE o IES³¹.

³¹ La diferencia se encuentra en aquellas evaluaciones que producen o de las que se derivan *diagnósticos* y aquellas evaluaciones que producen o generan *dictámenes*.

- 2) *Evaluación Acreditatoria*: Ésta, refiere a una evaluación que se centra en el análisis de indicadores específicos de resultados logrados por cada uno de los PE, y de las IES en general, regularmente cada uno de los indicadores responden a las siguientes temáticas: planes y programas de estudio, estudiantes, personal académico normatividad y vinculación con los sectores productivos. La acreditación es un mecanismo para determinar el nivel global de una institución de educación superior, es una certificación de la calidad académica de un programa o unidad, o un juicio sobre la consistencia entre los objetivos, los recursos y la gestión de una unidad académica. El proceso de acreditación suele comprender la auto-evaluación, la evaluación externa y el informe final (Martínez; 1997). Este tipo de evaluación, como mencionamos, se centra en la medición de resultados, es decir, en los impactos provocados por las labores de docencia, investigación y gestión en los PE. La evaluación acreditatoria está muy cercana a los mecanismos de mercado, la acreditación es un vínculo entre los PE y las IES y la sociedad. A la unidad acreditada se le otorga un prestigio social al ser reconocida públicamente como de calidad. Una función que cumple la acreditación es la de disminuir las asimetrías de información³² entre los PE su calidad y el público ciudadano que está dispuesto a consumir dichos servicios, ésta, pues, es acompañada por fuertes mecanismos de información hacia la sociedad.

Otra discusión que está muy ligada a la disyuntiva *evaluación/autonomía universitaria* es la referente a la legitimidad de la misma evaluación. En los primeros años de su implementación, desde alguna anquilosada perspectiva, se defendía a ultranza el no establecimiento de este tipo de mecanismos debido a que se estaría trasgrediendo por

³² Éstas son un problema de información que produce riesgo moral, el riesgo moral aparece cuando, en el establecimiento de una relación contractual entre partes, un estado de la naturaleza no es relevado a una de ellas, por lo que no le es posible formular previamente condiciones al respecto (Stiglitz, 1981); y aquilata los problemas de agente/principal (selección adversa), la selección adversa ocurre cuando en una relación entre principal y agente, el primero puede observar el resultado del segundo ex-post pero desconoce, ex-ante su comportamiento por lo que lo definirá por su comportamiento esperado (Stiglitz, 1981.); en específico, se presenta cuando la información relevante para la toma de decisiones de los agentes es distribuida en forma desigual entre ellos produciendo resultados sub-óptimos en el mercado.

parte del Estado la autonomía de la vida universitaria³³. Lo que vino a destrabar esta discusión, fue la diversidad de actores que podría llevar a cabo o ejercer la evaluación.

- 1) Auto-evaluación y planeación estratégica;
- 2) Evaluación realizada por comités de pares (Kogan; 1989)
- 3) Evaluación realizada por algún organismo gubernamental;

1).- La *auto-evaluación* (interno) tiene como fin principal permitir a la institución proporcionar la información apropiada, relevante y actualizada sobre sí misma (Brennan y Shah; 2000). De acuerdo con Kells, la auto-evaluación es el primer paso que se debe de emprender y con en el cual se pueden encontrar mejores resultados en su implementación que con otras formas de evaluación, en un primer momento, ya que es más fácil que dentro de cada una de las instituciones, con características diferentes, se puedan identificar las debilidades y fortalezas particulares (Kells; 1992). El mismo autor argumenta que para ello es necesario que al interior de las instituciones se genere una dinámica amigable hacia dicha tarea donde liderazgos universitarios, académicos y comunidad en general se vean permeados por la cultura de la auto-evaluación.

La auto-evaluación es una herramienta que ayuda a reflexionar sobre lo que está pasando al interior de las IES y PE utilizada por quienes integran las mismas IES y PE, es de carácter *diagnóstico* pero no es prescriptiva.

La auto-evaluación, es condición necesaria para llevar a cabo una actividad que en últimas fechas se ha fortalecido y consolidado en la vida de las IES, la *planeación estratégica*, ésta es una forma de proyectar el futuro a mediano plazo de las IES, tratando de puntualizar cuáles son las tareas precisas que se deberán llevar a cabo, con los recursos disponibles, para poder atacar las debilidades de las universidades o para consolidar las

³³ Esta es la discusión que Carlos Pallán Figueroa explica en su entrevista con Jorge Medina Viedas en relación a las posiciones entre el ala “autonomista” y el ala “modernizadora” de la educación superior. Donde los primeros partían del dogma de que la autonomía universitaria era un dispositivo que no permitía la injerencia de ninguna instancia en la institución respectiva, ni siquiera para fines de evaluación. De su parte, el ala “modernizadora” impulsaba una posición que, con diversos grados de aceptación, coincidían con el programa para la modernización de la educación superior y las innovaciones planteadas a partir del mismo (Medina; 2005).

fortalezas, según sea el caso, o cuáles serán los objetivos y metas a alcanzar en un tiempo determinado.

Siguiendo a Eduardo Martínez, la *planificación* o *planeación estratégica* es un mecanismo para analizar y gestionar cada programa universitario como una unidad auto-contenida, como un producto. Trata de responder coherentemente las siguientes preguntas: ¿Cuál es la evolución posible del entorno, de las variables sociales, ambientales, económicas y tecnológicas directa y específicamente relevantes?, ¿Cuál es su misión, naturaleza, capacidad establecida (fortalezas y diferencias), desafíos y oportunidades, potencialidades, la evolución de los campos (propios y afines) del conocimiento? (Martínez; 1997).

Desde la perspectiva de la OCDE, los ejercicios de *planeación estratégica* llevados a cabo por las instituciones de educación terciaria sirven para formular una clara visión de lo que la misma institución pretende ser a mediano y largo plazo; en ese sentido las instituciones se convierten en pro-activas para lanzar reformas necesarias y establecer innovaciones. Al identificar tanto las tendencias favorables como las nocivas en su ambiente inmediato y al vincularlas con la evaluación rigurosa de sus debilidades y fortalezas internas las instituciones pueden definir mejor sus misiones, establecer objetivos de corto y mediano plazo y formular planes concretos para alcanzar dichos objetivos (Ramos; 2005).

Desde nuestra perspectiva, la *planeación estratégica* y la *auto-evaluación* están relacionadas con la capacidad de gestión educativa de los programas educativos ya que los ejercicios de *planeación estratégica* y de *auto-evaluación* son condiciones necesarias para que tanto IES como PE logren los objetivos que previamente se plantearon en el contexto de la política pública de educación superior y posgrado.

2).- La evaluación realizada por *comités de pares* es la modalidad que vino a destrabar, en parte, la discusión de la disyuntiva *evaluación/autonomía* debido a que le otorgó legitimidad al proceso evaluatorio ya que es la misma comunidad universitaria quien

realiza la tarea evaluatoria. Es un modelo cuya dinámica es interinstitucional que consiste en que integrantes de diversas instituciones, con su bagaje de experiencia y conocimiento, evalúen una institución ajena a cada uno de ellos, tratando de encontrar los aspectos y características negativas y positivas de acuerdo con parámetros previamente especificados y de acuerdo con la experiencia propia de cada uno de los integrantes del *comité de pares*. Dentro de esta modalidad podemos agregar la evaluación realizada por comisiones *ad hoc*.

Es un tipo de evaluación que pretende generar información, desde una perspectiva neutral y objetiva, que permita a los interesados -institución evaluada, organismos estatales o consumidores de servicios- tomar decisiones más acertadas.

3).- La evaluación realizada por algún *órgano estatal* tiene como finalidad que el Estado pueda hacer una revisión de lo que se está haciendo al interior de cada las universidades, que ejerza vigilancia sistemática del uso de recursos y de los outputs que estas genera. Este tipo de evaluación tiene una naturaleza más autoritaria que las anteriores, genera información la cual, por lo general, es exclusiva para el Estado.

2.2.1.1 Evaluación en México

Para el caso de México el tipo de evaluación que se realiza no es de carácter obligatorio, ello podría implicar un cierto respeto a la autonomía de la vida universitaria, la evaluación acreditatoria y la diagnóstica, en México, están muy estrechamente ligadas a las nuevas formas de financiamiento que se implementaron a partir de la década de los noventa como veremos en el siguiente apartado.

En México, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 con el Plan de Modernización Educativa se puso el acento de la política educativa de educación superior en la necesidad de aumentar su calidad. Para ello, en el Programa Nacional de Educación, se contemplaba que la modernización de la educación superior se lograría con base en los diagnósticos y programas presentados por las propias universidades, conteniendo una

evaluación sistemática de su actividad (Varela; 1997), aunque no fue el primer intento por institucionalizar la evaluación en el sistema de educación superior, podemos decir que sí fue el primero que lo logró³⁴. Es a partir de ese momento que la evaluación de la educación superior en México se comenzó a consolidar como una actividad continua; el argumento de mayor peso que fundamentaba la aparición de la evaluación era que las IES –autónomas o no– rindieran cuentas a la sociedad.

Para la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) fundada en 1989, la evaluación debía reposar sobre tres grandes fuerzas: inducción nacional por parte del gobierno, inducción de los directivos universitarios y retroalimentación de ambas instancias con las células académicas actuantes en las universidades. Es pues que la evaluación, a pesar de las resistencias que sufrió sobre todo por parte de la mayoría de los sindicatos de las universidades existentes en aquellos entonces, fue tomando poco a poco forma en la vida universitaria del país.

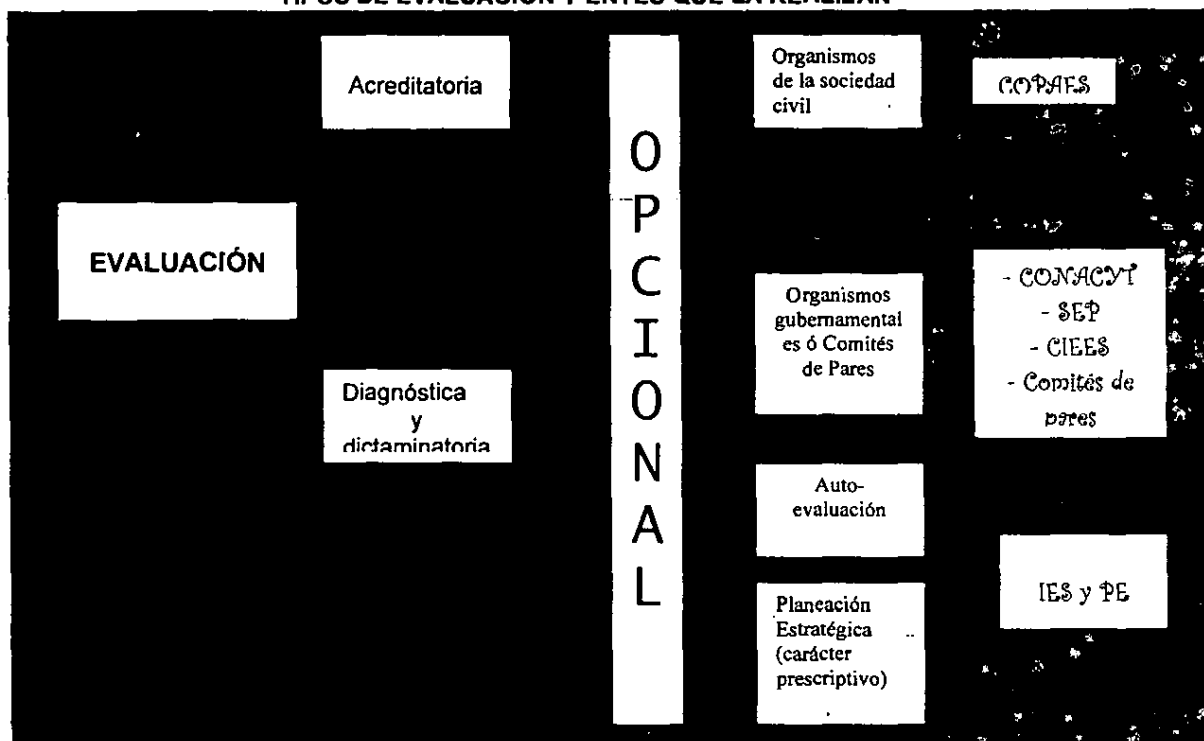
Las características que toma la evaluación en México son las siguientes; existen mecanismos que evalúan a las IES, a los PE y a los individuos –profesores o investigadores-. Las evaluaciones pueden ser externas o internas, realizadas por comités de pares o comisiones *ad hoc*. Dentro de la visión para mejorar y asegurar la calidad de los servicios educativos, el proceso de evaluación se centra en los PE de las IES, teniendo como características principales la de ser una evaluación de tipo diagnóstica o dictaminatoria, que es la que regularmente hacen SEP, CONACYT, Comités de pares,

³⁴ Alfonso Rangel Guerra menciona que, los primeros intentos del gobierno mexicano de introducir la evaluación institucional con el propósito de conocer las diferencias y los problemas de las instituciones de educación superior datan de finales de la década de los sesenta. En 1969, la ANUIES intentó promover la evaluación de las instituciones por medio del “auto estudio” porque se consideró que ese método resultaría más aceptable para las universidades, sin embargo, la propuesta no prosperó. En 1972, la misma institución intentó hacer un análisis de las carreras de agricultura y veterinaria para probar el método y extenderlo después a otras áreas, pero el proyecto no se pudo terminar (Rangel; 1983).

Rosamaría Valle Gomez-Tagle, retoma y afirma que a partir de 1989, con la creación de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), los proyectos de evaluación comienzan a consolidarse. Esta Comisión propuso una estrategia nacional que comprendía un marco de referencia, criterios y categorías de análisis, indicadores y procedimientos para evaluar la educación superior. Su meta, dice la autora, era operar un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior que impulsara el proceso de modernización del sistema (Valle; 2002).

CIEES y comisiones *ad hoc* o de tipo acreditatoria, que es la que regularmente es la que realiza el COPAES.

Esquema 1
TIPOS DE EVALUACIÓN Y ENTES QUE LA REALIZAN



2.2.2 Financiamiento

De frente a los objetivos de política pública que se plantearon, es más que obvio que para lograr dichos objetivos es fundamental incrementar el financiamiento a las IES. El asunto sustantivo se centra en las formas que adquiere el financiamiento.

Durante los últimos quince años, cambiaron las formas de financiamiento a la educación superior la tendencia que se presentó fue un tipo de sustitución “del tipo burocrático centralizado asociado con el financiamiento de tipo *incrementalista*, por otro basado en la descentralización, en la mayor autonomía de las instituciones públicas y en alguna forma de la evaluación de la calidad y del desempeño” (Ribeiro; 1996).

De esta manera, se delinearon dos rutas a seguir por el gobierno federal.

- a) Ordinario
- b) Extraordinario

a).- El primero fue, y ha sido, un constante incremento del financiamiento directo a la educación superior –tipo burocrático centralizado-; esto es, los recursos que anualmente reciben las IES reproducen los del año anterior, a lo que suma –cuando la coyuntura fiscal lo permite- un incremento cuya magnitud solía variar, en el pasado, según el poder y la capacidad de influencia y negociación que tuvieran las autoridades de la institución. Actualmente este tipo de financiamiento está desdoblado en el considerado *irreductible* y en el previsto para el *incremento de los costos* –generalmente los incrementos al salario-, este tipo de desdoblamiento ha venido a acotar un poco la capacidad de negociación de las autoridades universitarias relevantes que tenían para definir aumento de salarios o creación de nuevas plazas, por lo tanto es mayoritariamente absorbido por gastos de nómina, incrementos y nuevas contrataciones planificadas.

b).- La otra opción podría considerársele como la forma “moderna” de transferir financiamiento a la educación superior –tipo descentralizado- y esta estrechamente relacionada con las “nuevas políticas” o nuevas “reglas del juego” de la educación superior nacional. Es el financiamiento de tipo extraordinario y dentro de este tipo se pueden encontrar tres grandes vertientes:

- 1) Fórmulas o modelos de asignación;
- 2) Fondos para el desarrollo institucional;
- 3) Financiamiento a la demanda de servicios educativos (Sánchez; 2004).

1).- En cuanto a las “*fórmulas o modelos de asignación*”, es un instrumento que se utiliza en varios países actualmente, trata de garantizar imparcialidad y legitimidad en la asignación de los recursos, así como eficiencia en el uso de los mismos. Esta modalidad requiere de ciertas condiciones previas para poderse implementar exitosamente, entre ellas podemos encontrar: acuerdo político entre los actores del sistema de educación

superior debido a que esta modalidad acentúa en la heterogeneidad entre las IES y en función a sus diferencias y necesidades es que se estructura la fórmula; contar con bases estadísticas muy precisas de todas y cada una de las IES debido a que la decisión de estructurar el modelo de asignación o la fórmula esta fundamentalmente basada en los datos estadísticos que se recaban de las IES; una agencia técnica encargada que sea relativamente autónoma de los poderes y ajena a los vaivenes políticos. Es muy pertinente que esta modalidad sea asumida bajo la perspectiva del incrementalismo para que en su implementación, con el correr del tiempo, puedan hacerse los ajustes pertinentes y necesarios debido a que es muy complicado hacer una lectura correcta de las verdaderas realidades de las IES únicamente haciendo uso de datos estadísticos.

2).- En cuanto a los *“fondos para el desarrollo institucional”*, estos se sustentan en dos principales fundamentos, son fondos de carácter competitivo y operan como mecanismos financieros complementarios a un financiamiento de tipo directo. En el círculo de las IES son llamados como recursos frescos con los cuales estas pueden realizar diversas tareas de remodelación, infraestructura, mejoramiento de la calidad, mejora de la planta docente, etc. Siguiendo a Sánchez, “Hay tres claves para el éxito de este tipo de instrumentos: la adopción de políticas claras y lineamientos estratégicos definidos tanto por parte del Estado como por las universidades, dentro de los cuales cobren sentido los proyectos; la claridad y el respeto de las reglas del juego que se establezcan, y la factibilidad de los programas que se formulen, cuyo desarrollo y cumplimiento debe quedar sujeto a la necesaria evaluación y rendición de cuentas”. Como se puede observar, esta modalidad de financiamiento a la educación superior, obliga de cierta forma a las IES y PE a mejorar su eficiencia en el uso de los mismos.

3).- Por último, se encuentra a la opción de *“financiamiento a la demanda de servicios educativos”*; esto es, la aparición del *voucher* educativo. Esta propuesta es muy cercana a los fundamentos del *New Public Management* y pretende que las IES compitan en un mercado de estudiantes de educación superior. Es decir, a los estudiantes se les entrega un *voucher* que les permitirá el ingreso a una IES sin algún costo. En consecuencia, el presupuesto público que reciban las IES estará en función de los *vouchers* con que

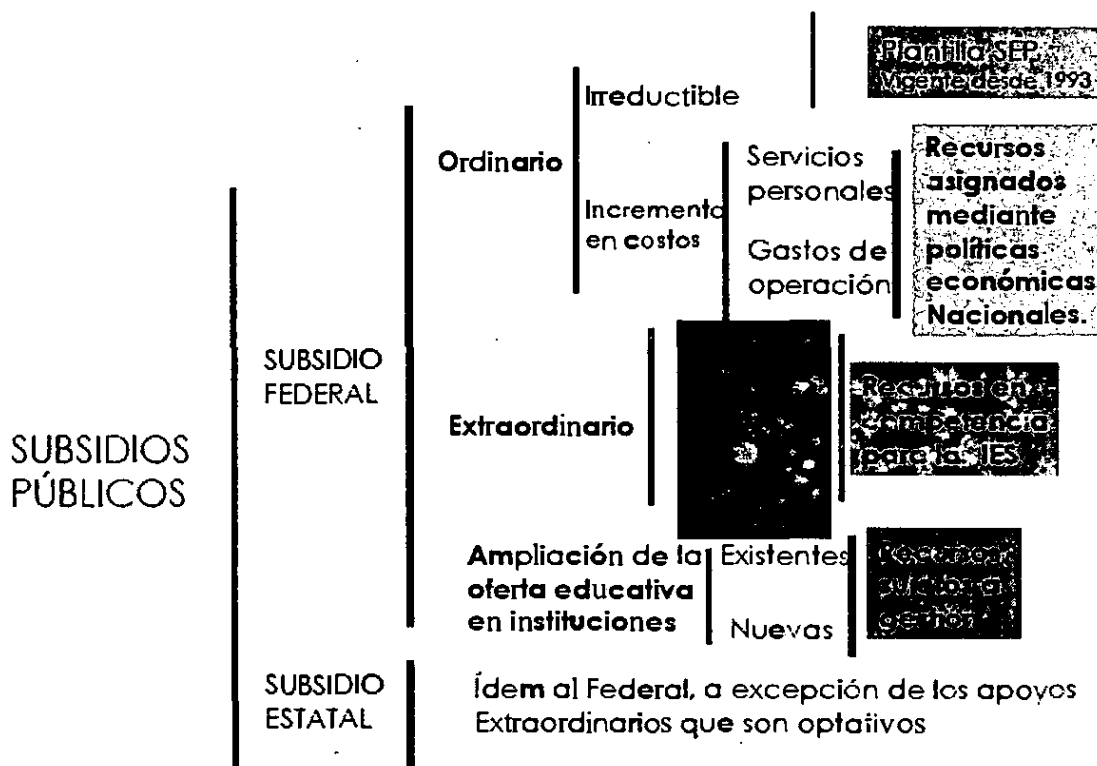
cuenten, de esta manera la decisión de los jóvenes por ingresar a una u otra IES estará en función de la calidad que cada una de ellas tenga y no de otras circunstancias diferentes.

2.2.2.1 Financiamiento en México

Para el caso de México, encontramos que la figura que toma más dinámica entre las formas de financiamiento consideradas “modernas” son un tipo de “*fondos para el desarrollo institucional*” en las cuales se conjugan tanto la evaluación como el financiamiento; financiamiento extraordinario en función de evaluación para la mejora de la calidad de la educación superior. Como podemos observar en el esquema siguiente son de carácter extraordinario y son recursos en competencia entre las IES.

En lo que respecta para la ampliación de la oferta educativa, los fondos que se destinan provienen del ámbito federal con una creciente y notable participación de los estados de la República, estos fondos que no son de carácter extraordinario son llamados *fondos para la ampliación y diversificación de la oferta educativa*, y deben ser gestionados por los gobiernos estatales y municipales, en el caso de la construcción de nuevas IES, y por las IES ya existentes en el caso de apertura de nuevos PE y ampliación de instalaciones.

Esquema 2
TIPOS DE FINANCIAMIENTO Y PROGRAMAS QUE LOS EJERCEN



Fuente: Elaboración propia

Siguiendo a Varela, “A partir de la atribución de fondos ligados a evaluaciones, las universidades debieron comenzar a presentar reportes anuales acerca de cómo se gastaban los fondos adicionales obtenidos”. Desde nuestra perspectiva este es el primer esfuerzo gubernamental en el que conjugaron los dos instrumentos de política a los que nos hemos referido y que son los ejes torales para el consecuente análisis de política que realizaremos, financiamiento y evaluación” (Varela; 1997).

A diferencia de las políticas implementadas en la década de los setenta, donde los fondos a las universidades se entregaban de manera directa, en ocasiones basados en la matrícula, sin ningún tipo de regulación que favoreciera el mejoramiento y aseguramiento de la calidad, podríamos decir que los instrumentos para mejorar la calidad y ampliar la cobertura con equidad, actualmente, se sitúan en la evaluación, la asignación de fondos especiales y fondos complementarios por la vía de la evaluación.

2.3 La respuesta de las Universidades e IES a las políticas; una visión teórica.

La política pública de educación superior y posgrado tiene como finalidad producir un estado de cosas socialmente deseado *-mayor cobertura y mejor calidad de los servicios educativos-* que implica producir o generar cambios en varios actores de la sociedad. Entre dichos actores, para el caso que nos ocupa, uno que es fundamental son las IES, debido a que estas se encuentran, precisamente, en el centro de la problemática y por lo tanto se esperaría que para producir el estado de cosas deseado, las IES debieran brindar un tipo de respuestas deseadas o, de otra manera, generar cambios a su interior.

Por ello, una pregunta que orienta este apartado sería: ¿Qué tipo de factores permiten que las IES brinden las respuestas necesarias o generen cambios a su interior que, a la postre, coadyuven a la construcción del estado de cosas deseado *-mayor cobertura y mejor calidad-*?

El abordaje de esta pregunta se pretende realizar desde una perspectiva teórica, realizando una revisión que no exhaustiva pero sí puntual sobre los factores que determinan las respuestas que pueden brindar las instituciones de educación superior.

Así pues, con la implementación de la política pública de educación superior, la acción pública se transformó, provocando, en muchas ocasiones, fuertes disonancias y tensiones en la relación Estado-Universidad debido a que se pusieron en juego diversos intereses, políticos o financieros, de los actores involucrados. Estas nuevas formas de intervención estatal se situaron más cercanas a la lógica del mercado, cuestión que generó y sigue generando debate en los círculos académicos y políticos del país. En un principio, las discusiones giraron en torno a que las nuevas “reglas del juego” significaban un ataque a la “autonomía” de las universidades; tiempo después se comenzó a hablar sobre una posible privatización a gran escala de la educación superior, debido a los fines de la presente investigación no profundizaremos en ese debate ya que no se encuentra dentro del espectro analítico que estamos abordando.

El debate que sí vamos a adoptar es el correspondiente a las respuestas ofrecidas por las universidades a esta nueva estructura de intervención gubernamental. De una parte, se encuentra aquella posición que sostiene que las respuestas de las universidades fueron notoriamente heterogéneas; esto es, que las universidades brindaron respuestas de magnitudes distintas y en ocasiones divergentes entre sí debido a que hay una notoria heterogeneidad *entre* universidades e *intra* universidades en capacidades institucionales, organizacionales y políticas; y por la otra, una posición que si bien acepta que la respuesta de las universidades puede ser heterogénea, también sugiere que la nueva estructura de incentivos o nuevas “reglas del juego” –“la nueva política”- logran permear en las universidades activando el cambio al interior de las mismas de manera positiva y en cadena hacia otras, ello gracias a la combinación entre una variable endógena, en este caso las capacidades organizacionales y de gestión de las universidades, y una variable exógena, en este caso la política pública de educación superior y posgrado y sus instrumentos de política..

2.3.1 La respuesta de las universidades en función de la variable endógena como determinante.

Dentro esta perspectiva, existen dos posiciones que tratan de explicar la heterogeneidad de las respuestas que las universidades brindaron; la primera es la que nos brinda Adrián Acosta donde explica que “[...] el factor clave que parece explicar el éxito o fracaso de dichas políticas en las universidades públicas fue el de la *política*, es decir, en los juegos de poder entre los diversos grupos universitarios de cada institución para actuar en el nuevo escenario de restricciones y oportunidades. En estas circunstancias, la eficiencia, legitimidad y capacidad estabilizadora de las políticas gubernamentales estuvo asociada a la manera en que reaccionaron las redes formales e informales de poder que operaban en las universidades” (Acosta; 1997). Siguiendo a Acosta, los actores involucrados que formaban parte de las elites dirigentes de las universidades, implementaron una serie de estrategias, a la par de esta nueva estructura de intervención, que derivaron en un ajuste o

*ensamblajes conflictivos*³⁵ –negociación de intereses y proyectos- entre las nuevas políticas federales de intervención y dichas estrategias. Es decir, las nuevas “reglas del juego” fueron producto de procesos de negociación de adaptación entre el gobierno federal y las universidades (Acosta; 1997). Esta visión pone el acento en las capacidades políticas de cada una de las universidades y sus elites dirigentes frente al conjunto de nuevas “reglas del juego” para poder adoptarlas e institucionalizarlas a su interior o, en algunos casos, transformarlas por medio de la negociación con autoridades federales.

De esta perspectiva pues, podríamos concluir que algunas universidades tuvieron las capacidades y recursos suficientes para adaptarse a las nuevas “reglas del juego” y otras se quedaron en el camino ya que no contaban con los suficientes consensos políticos, a su interior, para adaptarse; o no tenían los suficientes recursos para impulsar los cambios que consideraban más convenientes para la “nueva” política de educación superior.

Otra posición cercana que asume que las respuestas de las universidades han sido heterogéneas, dadas las nuevas políticas de educación superior, se encuentra en aquella que hace énfasis en una visión endógena-organizacional de las universidades. Esto es, que al interior de las universidades existen circunstancias, condiciones y capacidades, en el ámbito organizacional e histórico de cada una de ellas que permiten o no el aprovechamiento de las políticas de educación superior y concibe a las universidades como organizaciones altamente complejas.

Esta posición es muy cercana a la propuesta de Burton Clark que asume a la educación superior como “una sociedad diferenciada por excelencia” y que mediante su adaptación a los “cambiantes contornos del conocimiento en expansión y altamente especializado”, se crean más variedad de “tribus” (disciplinas) académicas. Por lo tanto, “la dinámica de la diferenciación es una poderosa raíz motivo de la tendencia de la educación superior a ser una sociedad autodirigida”, los gobiernos y patrocinadores crecientemente verán la

³⁵ Acosta asume a los *ensamblajes conflictivos* como “procesos previos de negociación y conflicto (o ajuste mutuo) entre los actores” relacionados con la política bajo el supuesto que dichos actores “consideran la necesidad de cambiar las reglas del juego de los intercambios establecidos en el pasado, ya que consideran que estos no operan o resultan insuficientes para enfrentar la complejidad de los problemas que atraviesan tanto universidades como el Estado” (Acosta; 1994).

educación superior como una “arena contenciosa” altamente resistente al mando y el control (Clark; 1996). Dice Clark, con respecto a la educación superior, que “conviene percibirla como un sector que ha desarrollado su propia estructura masiva y sus propios procedimientos límite que le proporcionan cierto aislamiento y fortalecen su hegemonía sobre algunas tareas y funciones” (Clark; 1983).

En este sentido Acosta explica el sentido del enfoque al que llama *internalista* que propone, frente a los enfoques que acentúan en las influencias exógenas como las determinantes de los cambios endógenos de las instituciones, “la necesidad de valorar la complejidad de la sociedad y sus instituciones para comprender el papel decisivo que tienen las propias instituciones como sistemas relativamente cerrados que propician y procesan sus propios cambios internos” (Acosta; 1994).

En un estudio más reciente de Burton Clark pone a discusión las condiciones imperantes por las cuales existen las llamadas “universidades emprendedoras”; a partir de los nuevos contextos globales, las universidades se ven obligadas a dar otro tipo de respuestas a la sociedad. Para que las universidades produzcan las respuestas deseadas, el autor menciona que una posible solución es “que al interior de las universidades se promueva la incorporación de nuevas pautas de relacionamiento y de cooperación con empresas, gobiernos locales y sistemas de investigación, considerando para ello fundamental que se generen cambios en dos dimensiones al interior de las universidades: por un lado que cambie su cultura interna; y por otro, que se genere un cambio en las estructuras organizacionales al interior de la universidad” (Clark; 1998). Estos cambios mencionados, siguiendo al autor, solamente se pueden originar cuando el perfil de los dirigentes universitarios simpatiza y es afable con el cambio, en otro caso no (Clark; 1998).

Como podemos observar en estas dos perspectivas, la de Acosta y la de Clark, acentúan que el cambio en las universidades tiene origen, principalmente, al interior de ellas mismas ya sea por capacidades para negociar políticamente con las autoridades o para disciplinar a toda una organización universitaria; o bien, ya sea por que las elites

académicas de las universidades sean afables a las políticas para el sector. Asumen a la universidad como una organización compleja donde existen diversos espectros de la realidad social, donde existen enjuegos de poder y donde por su naturaleza y origen autónomo se pretende encausar su propio destino desde el interior de estas.

2.3.2 Las respuestas son una función de una variable endógena y una variable exógena.

Esta perspectiva si bien reconoce que el cambio en las universidades está relacionado con una variable endógena, también reconoce que no es exclusivo el cambio de esa variable endógena, sino que por su parte trata de incorporar a las políticas como condición determinante del cambio.

Del Castillo menciona, en su tesis doctoral, que las respuestas de las universidades frente al cambio externo –las “nuevas políticas” o nuevas “reglas del juego”- “[...] representan una función de la estructura organizativa de las instituciones”, “el cambio institucional es resultado de la interacción entre los mecanismos de evaluación externa como elemento de política pública –*variable exógena*- y, la singularidad organizativa –*variable endógena*-”³⁶ de cada una de las universidades (del Castillo; 2003).

La nueva estructura de incentivos que representan las “nuevas políticas” permite activar procesos de cambio dentro de las universidades. A su interior se destraban las resistencias que producen la búsqueda de legitimidad o de eficiencia en la toma de decisiones para producir cambios al interior de las universidades gracias a las “nuevas políticas” de educación superior. Esto es, frente a las “nuevas políticas”, que representan nuevas oportunidades para hacerse llegar de recursos financieros frescos, las universidades destraban los complejos procesos de toma de decisiones con la finalidad de generar los cambios requeridos a su interior para ser participes de esta nueva estructura de incentivos. El estudio de del Castillo, retoma el posicionamiento teórico del nuevo institucionalismo sociológico y apoyándose en autores fundamentales de dicha corriente teórica como

³⁶ Las *cursivas* son nuestras.

Powel y DiMaggio, explica que gracias al isomorfismo de tipo burocrático y disciplinario las Instituciones de Educación Superior logran destrabar las resistencias que imponen tanto la *eficiencia procedimental* y la *legitimidad* al momento de tomar decisiones en instituciones con órganos de gobierno de estructura y organización diferente.

En otras palabras, lo que podría estar sucediendo es que las nuevas políticas de educación superior estén reduciendo los costos en que las universidades pudieren incurrir al producir el cambio a su interior, al comparar dichos costos con la existencia de una alta probabilidad de hacerse llegar un incentivo financiero mayor que el costo. Esto se reflejaría en que sería más costoso para las universidades dejar de participar en los programas que conforman a la política pública de educación superior, que participar en dichos programas asumiendo los costos de generar los cambios necesarios al interior de las universidades.

Esta posición es muy afín a lo planteado por Van Vught con respecto a la diversidad entre las instituciones de educación superior. El enfoque explicativo de Van Vught se centra en tres grandes perspectivas de la teoría organizacional: *la ecología de la población; la dependencia de los recursos; y el isomorfismo* (Van Vught; 1996).

La ecología de la población explica las fuentes de variabilidad y homogeneidad de las formas institucionales y, al hacerlo, pone énfasis en la dinámica y estructura de la organización cuando ésta entra en competencia por recursos escasos, como los financieros, los políticos o los de membresía (Van Vught; 1996).

La dependencia por los recursos explica el proceso de interacción de las organizaciones con el contexto que las envuelve; esto es, por un lado las organizaciones son dependientes de su contexto, y por otro las organizaciones tratan de incidir en dicho contexto a fin de que les sea más favorable (Van Vught; 1996).

Y, por último, *el isomorfismo* explicado como un fenómeno que se deriva de las dos perspectivas anteriores, pero solo cuando las condiciones ambientales o contextos son

uniformes para todas las organizaciones. Esto es, con el objeto de subsistir y cuando las condiciones ambientales son uniformes para todos, las organizaciones tienden a asemejarse, por lo menos en las formas necesarias, a otras organizaciones que enfrentan las mismas condiciones ambientales³⁷ (Van Vught; 1996).

A partir de lo anterior, Van Vught concluye en dos proposiciones que son muy importantes para darle sustento a su enfoque:

- 1.- *“Cuanto más grande es la uniformidad de las condiciones ambientales de las organizaciones de educación superior, más bajo es el nivel de diversidad del sistema de educación superior”* (Van Vught; 1996).
- 2.- *“Cuanto más grande es la influencia de las normas y valores académicos en las organizaciones de educación superior, más bajo es el nivel de diversidad del sistema de educación superior”* (Van Vught; 1996).

De estas dos proposiciones Van Vught hace énfasis en dos variables, una exógena y otra endógena. Sostiene que las respuestas de las universidades son una función de las condiciones ambientales (variable exógena) en que se encuentran envueltas las universidades, por un lado; y por otro, por las características organizacionales (variable endógena) de cada una de las universidades.

Dettmer, en su análisis del enfoque de Van Vught, concluye a este respecto que “las instituciones constantemente revisan el ambiente para identificar oportunidades y riesgos con el fin de obtener recursos (particularmente de tipo financiero), esenciales para su

³⁷ Siguiendo a Powell y DiMaggio, el “isomorfismo coercitivo resulta de presiones tanto formales como informales que sobre una organización ejercen otras de las que dependen y ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones. Estas presiones se pueden sentir como una fuerza, persuasión o invitación a coludirse”. El isomorfismo mimético resulta: “Cuando se entienden poco las tecnologías organizacionales (...), cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones. Las ventajas de la conducta mimética son considerables; cuando una organización enfrenta un problema de causas ambiguas o soluciones poco claras, la búsqueda en otras organizaciones puede dar una solución viable con pocos gastos (...)”. Finalmente, el isomorfismo normativo se explica principalmente por la profesionalización, es decir, por el proceso mediante el cual los miembros de una ocupación establecen las reglas para su ejercicio y controla los mecanismos de reproducción de sus miembros, establecen las bases cognitivas y la legitimidad de su autonomía ocupacional. “Dos aspectos de la profesionalización son fuentes importantes del isomorfismo. Uno es que la educación formal y la legitimidad tienen una base cognitiva producida por los especialistas universitarios, el segundo es el crecimiento y complejidad de las redes profesionales que van más allá de una sola organización y a través de las cuales se difunden rápidamente los modelos” (Powell y DiMaggio, 2001: 109-114)

sobrevivencia” (Dettmer; 2004) el autor, retomando a Meek, menciona que la explicación de lo anterior se encuentra en la “adecuación y las características específicas de una organización” (Meek *et al*; 1996).

La lectura que las universidades hacen de su contexto es determinante para que estas, encontrando *ventanas de oportunidad* pongan en marcha los cambios necesarios a su interior para poder gozar de los beneficios que estas *ventanas* les ofrecen, esto sin lugar a dudas a la par de un análisis de costos-beneficio, explícito o intrínseco, que es hecho por las instituciones de educación superior.

Retomando las dos proposiciones de Van Vught, se puede concluir, bajo esta perspectiva, que a medida que las condiciones externas -llámese políticas, estructuras de incentivos o nuevas “reglas del juego”- son más uniformes para el total de instituciones de educación superior, cuanto más bajo será el nivel de diversidad o heterogeneidad entre ellas y, por la otra, a medida en que al interior de las instituciones de educación superior los intereses se encuentran más cercanos a aquellos que comulgan con los valores académicos, cuanto más bajo será el nivel de diversidad o heterogeneidad entre ellas. De esta última podemos hacer una relación con lo planteado por Valenti (1990) con relación a la necesidad de una buena *organización académica* que permita encaminar al *ethos* académico hacia valores, principios y metas verdaderamente académicas. Esto sería, a medida en que exista una buena organización académica, en cada uno de los programas educativos, integrada, en su mayoría, por profesorado e investigadores competentes y de calidad, será posible que una educación de calidad se impartirá más heterogéneamente en el agregado de las IES.

La riqueza de esta perspectiva se encuentra en que sitúa en posición relevante a las políticas de educación superior; asume a las universidades como organizaciones complejas y diversas y no olvida que los contextos que estructura la política de educación superior coadyuva en el cambio y transformación del sistema en general.

A diferencia de la perspectiva anterior, esta perspectiva asume que las universidades están en busca de las condiciones o políticas que racionalmente les sean más favorables

para mejorar su *statu quo*, sin olvidar que existen cuestiones específicas al interior de las universidades que pueden afectar el aprovechamiento favorable de los contextos. Nuestra posición se encuentra más orientada a esta última debido a que, sostenemos, la existencia de un factor endógeno, que tiene que ver con la gestión de los programas educativos y con las formas de organización académica, y un factor exógeno, que tiene que ver con la política y sus instrumentos, que determinan el tipo de estado de cosas que se construye con la implementación de la política pública de educación superior.

2.3.3 La *Organización Académica* de los programas de posgrado como variable endógena

La propuesta que se plantea con el concepto de *organización académica* es cercano a lo que Valenti problematiza con respecto a la baja calidad de los programas de posgrado que se caracterizan por: “a) carencia de profesores tiempo completo; b) infraestructura deficiente; c) serios límites administrativos para la contratación de docentes; d) lentitud en la obtención y asignación de recursos; e) nula diferenciación en el diseño curricular entre la maestría y el doctorado; f) débil sustento y presencia de la investigación” (Valenti; 1990). La solución que la autora propone para dar solución a esta problemática se centra en el concepto de *organización académica*, que supone la existencia de “un núcleo básico de profesores e investigadores capaz de constituirse en una autoridad académica y con posibilidad de presionar para que las trabas e intereses burocrático-organizativos se aminoren” (Valenti; 1990).

Organización académica es un concepto que pretende dar respuesta a los causales por los cuales un PE puede ser, o no, considerado de *calidad*. El estudio que sustenta esta tesis es el realizado por Valenti, donde sustenta que la correcta organización académica supone “la interacción entre los estudiantes y la academia, interacción que puede ser de cuatro tipos: cognoscitiva, creativa-generativa, adaptativa y valorativa” (Valenti; 1990). En este sentido, la autora menciona que la calidad de la formación que se da en un programa de posgrado depende de la capacidad académica que tenga la organización académica para propiciar, contener y desarrollar estos cuatro tipos de interacción. El

punto principal de nuestra atención se centra en el factor clave para que estos cuatro tipos de interacción se desenvuelvan adecuadamente; esto es, la existencia de un núcleo básico de investigadores que brinde la capacidad de acción académica eficiente para las tareas de transmisión y generación del conocimiento.

El contar con un núcleo básico de investigadores, brinda la posibilidad de que se siembre, en las células de las IES y universidades, sus propios programas académicos, principios y valores académicos que permitan incrementar la calidad de los servicios educativos que se brindan.

En este sentido, es que hacemos una liga entre los problemas de organización académica y los problemas de gestión educativa. Como veremos en seguida, los problemas que se derivan de que muchos de los programas académicos no puedan contar con un núcleo de investigadores activos, es debido a que las personas encargadas de la gestión en los programas académicos no lo han hecho de manera oportuna debido a que no cuentan con la capacidad de diseñar las estrategias pertinentes para poderse hacer de un buen núcleo de profesores-investigadores que aporten al desarrollo de la calidad del programa académico y de los servicios que éste presta a los estudiantes.

2.3.4 La Gestión Educativa de los programas académicos de las IES como variable endógena.

Lo que nos sugieren las dos explicaciones teóricas sobre las respuestas que las universidades brindan es que existe una variable al interior de éstas que incide de manera considerable en los resultados que las políticas o contextos puedan producir en las universidades.

Esta variable endógena puede ser interpretada desde diversas perspectivas, bien pudiera ser la forma de gobierno de las universidades; las estructuras organizacionales con las que están conformadas; el perfil profesional de sus dirigentes universitarios; las tensiones con los grupos de presión a su interior; la gestión educativa desde una perspectiva

agregada, es decir la gestión educativa de las universidades; o bien, desde nuestra perspectiva, *la gestión educativa de los programas académicos*.

El concepto de gestión educativa tratamos de bajarlo, en este estudio, a nivel de los programas académicos de posgrado debido a dos principales razones: 1) el programa de posgrado es el término medio entre un nivel macro que podría ser la IES y un nivel micro que en este caso podrían ser profesores o cuerpos académicos; 2) La política pública de educación superior y posgrado en la actualidad ha puesto énfasis en el fortalecimiento integral de las instituciones de educación superior, razón por la cual muchos de sus programas operativos se encuentran enfocados en los programas académicos de cada una de las IES. Es pues que en cada uno de los programas académicos de las IES, sus responsables, cuerpos académicos y comunidad que los integran realizan activamente la tarea de *gestión educativa* en la actualidad.

Un buen comienzo para la correcta articulación de esta hipótesis sería profundizar en los orígenes del término “Gestión” para consecuentemente tratar de establecer una definición de lo que llamaremos “gestión educativa de los programas académicos”.

Una definición de lo que concebimos como gestión sería la encontrada en Casassus, que concibe a la gestión desde la perspectiva de la movilización de los recursos como “una capacidad de generar una relación adecuada entre la estructura, la estrategia, los sistemas, el estilo, las capacidades, la gente y los objetivos superiores de la organización considerada”, u otra del mismo autor, desde la perspectiva de la supervivencia de una organización, “la generación y manutención de los recursos y procesos en una organización para que ocurra lo que se ha decidido que ocurra” (Casassus; 2000). Esta visión nos presenta una idea de orden y causalidad en torno a la gestión: una concatenación entre ideas, objetivos, metas y acciones, y un buen uso de los recursos disponibles para realizar las acciones.

La “gestión” es una actividad que se presenta constantemente en las organizaciones, ha sido un concepto que se ha transformado a lo largo del tiempo³⁸ y actualmente se ha erigido como una actividad que permite la supervivencia de las organizaciones en contextos competitivos y de constantes restricciones.

De Geus asume a la gestión como “un proceso de aprendizaje de la adecuada relación entre estructura, estrategia, sistemas, estilo, capacidades, gente y objetivos superiores, tanto hacia el interior de la organización como hacia el entorno” (De Geus; 1988). El aprendizaje viene a convertirse para los individuos u organizaciones una herramienta fundamental que permite satisfacer gran parte del cúmulo de restricciones que el contexto puede presentarles. De esta manera, las organizaciones aprenden de la interacción que hay entre ellas y su contexto para poder lograr los resultados o metas que se delimitan, están compuestas por personas y son éstas quienes realizan la tarea de la gestión. La visión de la gestión asume a las personas con responsabilidades, necesita personas con capacidad de planificación, de ejecución y con capacidad de respuesta en contextos de incertidumbre.

Siguiendo a Casassus, la actividad de la gestión es una relación entre un contexto interno y un contexto externo; el contexto interno definido como las personas con las características que los hacen ser parte de determinadas organizaciones; y el contexto externo “constituido por lo exterior a la organización” (Casassus; 2000). El contexto externo pueden ser otras organizaciones, autoridades, grupúsculos de poder, restricciones políticas o, en su caso, políticas que estén dirigidas a la misma organización.

En la actualidad, las universidades e IES se encuentran bajo un proceso de cambio que implica la idea del fortalecimiento integral de este tipo de organizaciones. Dicho

³⁸ El estudio de Weber de la organización como un hecho racionalizador que tiene como finalidad relacionar los medios con los fines que tiene dicha organización. Después Taylor con el desarrollo de la idea de la gestión científica al considerar el trabajo como racionalización operativa de la labor de los trabajadores por parte de los administradores y motivados por el interés económico; más tarde Farol quien hace una racionalización de la función del trabajo de la dirección de las organizaciones. En tiempos más actuales el enfoque de “gestión” se fortaleció con los trabajos de Chester Bernard (ATT) y Alfred Sloan (GM) con sus trabajos casuísticos.

concepto, *fortalecimiento integral*, significa que las células que integran este tipo de organizaciones deben fortalecerse día a día, convertirse en actores pro-activos que tengan la capacidad de tomar decisiones de manera ejecutiva, que en su entorno tengan la capacidad de gestionar todo tipo de recursos que las fortalezcan y que de manera agregada fortalezcan a la IES o a la universidad respectivamente.

Así pues, para el caso de la *gestión educativa de los programas académicos* podríamos entenderla como *la concatenación de decisiones y acciones llevadas a cabo por individuos que son parte de la dirección de los PE que conducen al logro de un conjunto de metas u objetivos académicos previamente establecidos, haciendo uso de los recursos que dicha organización tiene a su alcance para satisfacer las restricciones –políticas, organizacionales, financieras, procedimentales- que el contexto externo e interno pudiera establecerle y, en consecuencia, generar y almacenar información que genere aprendizaje que permita facilitar el proceso en un futuro.*

Como ya mencionamos, la política pública de educación superior y posgrado ha puesto gran parte de su énfasis en los programas académicos, tanto de licenciatura como de posgrado, provocando con ello la necesidad de sustanciales cambios al interior de estos. De aquí que hagamos un vínculo con nuestra hipótesis general donde ubicamos la existencia de una resistencia a la política pública que se centra en la parte de la gestión educativa en los programas académicos.

En la medida que en los programas académicos se realice una buena gestión educativa donde los responsables administrativos y académicos de los programas tengan la capacidad de leer bien el entorno; diseñen las estrategias mas indicadas para hacer frente a las debilidades con que cuentan y para consolidar las fortalezas que tienen; cumplan con los requisitos procedimentales que imponen los programas operativos de la política pública; logren la conformación de un núcleo básico de investigadores que apoyen en las tareas de docencia e investigación de forma equitativa; cuenten con una visión en armonía y compartida con la IES o universidad a la que están adscriptos; y fortalezcan la

vinculación profesor-estudiante en todas sus dimensiones, podremos percibir un impacto mayor en los indicadores de calidad y cobertura de la misma política pública.

Capítulo 3

En el presente capítulo comienza con un breve desarrollo teórico sobre las principales escuelas del *policy networks* y una modelización del *continuum* de la política pública de educación superior a lo largo de los últimos quince años. Posteriormente, pretendemos describir los principales programas que articulan la política pública de educación superior y posgrado, sacar a la luz sus principales objetivos y revisar si tienen correspondencia con los ejes de la política pública; explicar cómo está integrada la red de los programas y actores de la política pública y analizar cómo es que los instrumentos de política, *financiamiento* y *evaluación*, son utilizados por los programas operativos. Finalmente, en consonancia con nuestra hipótesis general tratamos de presentar los impactos que ha logrado *per se* la política pública que estamos analizando.

3.1 Dos características principales de la política pública que la han conducido a producir resultados satisfactorios: *Diseño en Red* y *Continuidad en el tiempo*.

A) Diseño en Red

La discusión de las políticas en redes se comenzó a darse a mediados de la década de los sesenta originalmente en los Estados Unidos, para finales de la década de los ochenta y principios de los noventa es cuando el concepto comienza a desarrollarse de manera global. Existen tres escuelas que asumen el concepto: Inglesa, Americana y Europea, cada una de ellas lo asume de forma diferente. De nuestra parte es importante diferenciar y especificar el concepto de *policy networks* para no prestarnos a confusiones.

1) La escuela Americana del *policy network* comenzó a desarrollarse en la década de los sesenta (Jordan; 1990). Esta perspectiva hace énfasis en los actores de la política que tienen intereses en la misma, actores que bien pueden pertenecer a los diversos órganos gubernamentales, o bien pueden no pertenecer a ellos. De ahí que se hable, bajo esta perspectiva, de actores sub-gubernamentales, algunos autores como Cater y McConnell (cit. en Marsh; 1998) le dieron especial peso al sector sub-gubernamental debido a que,

según argumentaban, los intereses privados son fundamentales y, en ocasiones determinantes, en el diseño e implementación de las políticas. Esta perspectiva es una crítica al modelo de grupos de interés o presión que fue muy utilizada en el mundo anglosajón de la época.

La idea que se asume bajo esta perspectiva es la existencia del conglomerado de individuos relacionados con la temática, estrato, sector o naturaleza de la política, así pues, dentro de esta perspectiva podemos encontrar a actores políticos, administrativos, académicos, civiles, etc., relacionados con el área de la política.

En términos generales, la visión americana del *policy network* responde a una visión micro-nivel que se centra en observar el comportamiento de los actores en función de sus preferencias y de sus recursos.

2) La escuela inglesa del *policy network* tiene sus orígenes en la literatura interorganizacional alemana, el trabajo que influyó y fue determinante para el perfil que se le dio fue el realizado por Heclo y Wildavsky (1974) sobre la toma de decisiones en torno al gasto público de Inglaterra donde los actores involucrados forman una comunidad en torno a la política, de ahí que a este corriente del pensamiento del *policy networks* se le denomine como las famosas comunidades de política.

Las comunidades de política son grupos formados por actores gubernamentales, concretamente las diferentes agencias y organizaciones gubernamentales, y actores como los grupos de presión o interés en torno a las políticas que tienen su origen en la sociedad civil.

El conjunto y la interacción de estos actores que provienen de diferentes esferas hacen la riqueza de esta perspectiva del enfoque debido a que es en este enfoque donde se propone que el diseño de la política en red genera consecuencias en los impactos que la misma política produce con su implementación (Marsh and Rhodes; 1992).

3) La escuela Europea del *policy network* es muy cercana a la propuesta inglesa puesto a que enfatiza, como aquella, en que los resultados que produce una política pueden ser diferentes si ésta se encuentra o no diseñada bajo los esquemas de red. La diferencia entre la propuesta inglesa y la europea radica en que la primera acentúa fuertemente en la

participación de los grupos de interés en torno a una política lo que hace que se asuma el policy network como una especie de corporativismo moderno. En contraste, la visión europea del policy network tiene una propuesta que se direcciona hacia la *gobernanza* (Mayntz; 1994) que no solo radica en la atención de los grupúsculos de poder en torno a la política, sino que es una forma sistémica donde la esfera privada y la pública participan de la política, sin que necesariamente la esfera pública cargue con la mayor responsabilidad.

Este enfoque contempla la necesidad de que la política tenga *objetivos estratégicos* para que verdaderamente sea del interés de los individuos que integran la sociedad. En este sentido, la escuela europea se adentra en el diseño institucional de la política donde se pretende que toda acción, ya sea de un ente -ejecutor de la política- privado o público, se encuentre en concordancia con los objetivos principales o estratégicos de la política mencionada.

Es esta última, la perspectiva europea, que nosotros utilizamos para el análisis de la política pública de educación superior y posgrado. Cabe mencionar que el concepto de *gobernanza* no es profundizado en el análisis de la política quedando como un punto pendiente en la agenda del análisis de la política pública de educación superior.

B) Continuidad en el tiempo

Para comenzar con el presente apartado es preciso hacernos la siguiente pregunta: ¿por qué una política puede ser permanente en el tiempo? Giandomenico Majone (2004) nos habla que toda política que trasciende en el tiempo y que se encuentra en el interés tanto del público ciudadano como en el interés de los hacedores de política por no generarle cambios, es una política *creíble*. Ello se encuentra muy relacionado con la concepción de la *hechura de las políticas* desde una perspectiva *estratégica*, dejando de lado la concepción desde una perspectiva meramente *técnica*³⁹; esto es en primer término, asumir

³⁹ La visión tecnicista se refiere a la concepción de que el gobierno podía maximizar el bienestar de la sociedad con políticas que únicamente hacían énfasis en aspectos meramente economicistas o tecnológicos sin poner atención a todo un conjunto de restricciones relacionadas con la información, la *politics*, la *polity*, la organización, etc.

la política pública como una “elección estratégica que permite transformar las creencias y prácticas de los agentes que la rodean en una dirección favorable a la consecución de los objetivos de la política” (Majone; 2004), y, en segundo término, derivado del anterior, asumir el diseño de la política pública como una función de las creencias, incentivos y estrategias de los otros jugadores que forman parte del ámbito de incidencia de la política, cuestión estrechamente ligada con el concepto de *factibilidad de las políticas*.

De esta manera, una política es creíble cuando los objetivos generales que persigue son del interés del público ciudadano, de los hacedores de política y de la comunidad en donde impacta la misma, y porque la política toma en cuenta el comportamiento e intereses de los actores que la rodean, satisfaciendo de esa manera un conjunto importante de restricciones que dichos actores pudieran presentar si no se les tomara en cuenta.

3.2 Grupos objetivo y operadores de la política de educación superior

La política pública de Educación Superior y Posgrado, por su misma naturaleza, cuenta con diversas poblaciones objetivo⁴⁰ y operadores⁴¹ para cada uno de sus programas operativos. La población objetivo de la política pública de educación superior y posgrado se enfoca en las IES, PE, los alumnos y el profesorado. Cada una de estas poblaciones objetivo se encuentra directamente impactada por uno o varios programas operativos.

⁴⁰ Los grupos objetivo son aquellos a quienes está dirigida la política, aquellos en quienes se quiere incidir ya sea para cambiar en algún aspecto su comportamiento, o ya sea para incrementar en algún sentido su bienestar.

⁴¹ Los operadores de los programas que integran a una política pública son entes jurídicamente reconocidos, ya sean del ámbito público o no, con responsabilidades establecidas en normas o leyes y con capacidad de uso y transferencia de recursos.

Cuadro 1
POBLACIÓN OBJETIVO Y PROGRAMAS OPERATIVOS

Población objetivo	Programa operativo
IES	PIFI, FOMES, FUIPEA, PROADU, FAM, PRONAD, FAEUP
PE	PIFI, PFPN (PNP-PIFOP)
Profesorado	PROMEP, SNI, SUPERA
Alumnos	Programa de Becas CONACYT, PRONABES

Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la estrategia de evaluación, la población objetivo se centra en los PE con la salvedad que en función del tipo de PE o el tipo de programa operativo que se este ejecutando el ente evaluador será diferente.

Cuadro 2
POBLACIÓN OBJETIVO Y ENTES EVALUADORES

Población objetivo	Ente evaluador
PE	Organismos evaluadores reconocidos por el COPAES
PE	CIEES, CNP por medio de Comités de pares
Profesorado, IES y proyectos	Comités de pares o comisiones <i>ad hoc</i>

Fuente: Elaboración Propia

Habiendo definido los grupos objetivo de la política, es importante especificar cuál es la estructura gubernamental o privada la encargada de llevar a cabo las acciones que se derivan de los objetivos de política *–actores relevantes de la política–*. Para el caso de la política pública de educación superior y posgrado se encuentra que para la operación de los programas y la toma de decisiones los actores relevantes son dos: *SEP* y *CONACYT*.

Cuadro 3
OPERADOR Y PROGRAMAS OPERATIVOS

Operador	Programa operativo
Secretaría de Educación Pública (Subsecretaría de Educación Superior)	PIFI, FOMES, FUIPEA, PROADU, FAM, PRONAD, PROMEP, FAEUP
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	SNI, Programa Becas CONACYT
SEP-CONACYT	PFPN
ANUIES	SUPERA

Fuente: Elaboración propia

SEP: Secretaría de Estado que se encarga, por medio de una sub-secretaría –SES- de propiciar, a través de políticas y programas de apoyo, las condiciones necesarias para que la sociedad mexicana reciba, por medio de las instituciones de educación superior, una educación de calidad que juegue un papel clave en la formación de profesionistas que contribuyan de manera significativa al desarrollo del país y a la transformación justa de la sociedad.

CONACYT: Organismo Descentralizado del Estado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto ser la Entidad Asesora del Ejecutivo Federal y promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización del país.

Cada uno de estos dos actores, diseñan en conjunto, por separado o en asociación con organismos no gubernamentales y comités de expertos los programas que articulan la política pública de educación superior y posgrado. Actualmente, implementan e implementan siete grandes programas gubernamentales con la finalidad de articular la política pública de educación superior.

3.3 Programas operativos de la política pública de educación superior y posgrado.

A partir de 1990, el Gobierno Federal ha implementado toda una serie de programas operativos⁴² que se encuentran muy ligados a los conceptos de evaluación y financiamiento que previamente hemos especificado. Cada uno de ellos interviene en distintas dimensiones, la finalidad de estos, en último término, es mejorar la calidad de la educación superior y ampliar la cobertura de la misma.

⁴² Los programas operativos, son aquellos que, dentro de la política pública, hacen uso, ejercen y distribuyen: 1) Recursos públicos; 2) El aparato gubernamental del Estado.

Cuadro 4
PROGRAMAS OPERATIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

<p>Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)</p>	<p>Comenzó a implementarse en 2001 y es operado por la SES. Tiene como objetivos generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Mejorar el sistema público de educación superior mediante el fortalecimiento y desarrollo de las IES que lo integran. 2.- Lograr el reconocimiento social de las IES como resultado de la mejora de sus indicadores de desempeño y la transparencia de su operación. <p>La asignación de recursos del FOMES y FIUPEA se realiza mediante la evaluación anual del PIFI, ProDES (programas de fortalecimiento) y ProGes (programas de mejoramiento de gestión) y los proyectos que las IES presentan a la SEP en el marco de sus Programas Integrales del Fortalecimiento Institucional (PIFI). La evaluación del PIFI, ProDes y ProGes de los proyectos que lo conforman la realizan comités dictaminadores integrados por expertos de la comunidad académica nacional.</p>
<p>Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales (FIUPEA) -Dentro de estrategia PIFI-</p>	<p>En el año 2001 inició sus operaciones y cuya finalidad es coadyuvar con los objetivos de los Programas Integrales de Fortalecimiento de las Universidades Públicas, mediante el fomento al aseguramiento de la calidad de los programas educativos que hayan sido reconocidos por su buena calidad mediante su acreditación por organismos especializados reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), o transitoriamente por haber sido ubicados en el nivel I del padrón de programas evaluados de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Al igual que el FOMES, el FIUPEA ofrece a las IES apoyos extraordinarios no regularizables y concursables.</p>
<p>Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMES) -Dentro de estrategia PIFI-</p>	<p>Este programa se creó en 1990 y desde entonces ha pasado por diferentes etapas: en un principio, sirvió para impulsar el Programa de Modernización Educativa de las IES. En una segunda etapa, (1995-2000) con este programa se aportó recursos para ampliar infraestructura académica y para concretar programas de reforma organizativa de las IES. En el 2001 se entra en una etapa de revisión del programa, y a partir de ese año el FOMES se orienta principalmente a impulsar el proceso de consolidación de las IES que muestran aún retrasos en su desarrollo, y a que las IES consolidadas logren la excelencia académica. El FOMES es un programa de recursos extraordinarios no regularizables a las IES. Actualmente esta integrado en el Programa Integrales de Fortalecimiento Institucional, impulsando la mejora de la calidad de los programas educativos mediante la incorporación de nuevos enfoques educativos, la actualización de planes y programas de estudio, la atención individual y en grupo de estudiantes, la ampliación y modernización del equipo de laboratorios y talleres, el acervo bibliográfico, los medios de información académica, la mejora de los procesos de gestión, etc La distribución de los recursos del FOMES se realiza mediante un concurso anual de proyectos que las IES presentan a la SEP. La evaluación de los proyectos la realizan comités dictaminadores integrados por expertos de la comunidad académica nacional, propuestos por las propias IES. Con este programa de apoya las UPE, UPEAS y UPF.</p>

<p>Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU) -Dentro de Estrategia PIFI-</p>	<p>Se instituyó en 1998, en sustitución del anterior Programa de Apoyo a la Investigación Científica (PAIC). Apoya acciones puntuales de colaboración interinstitucional a nivel nacional e internacional. Los recursos destinados al PROADU se dedican a proyectos específicos propuestos por las instituciones de educación superior y organismos diversos que no están consideradas en otros programas, como la organización de eventos especializados (coloquios, estancias académicas) y proyectos de difusión y extensión de la cultura (adquisición de software educativo, publicación de libros y revistas, reforzamiento de acervos bibliotecarios), entre otros. Además, estos recursos se destinan a apoyar programas internacionales de cooperación e intercambio.</p>
<p>Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) -Dentro de Estrategia PIFI-</p>	<p>Este programa gubernamental fue establecido en 1996. Desde su formulación se planteó como un programa de mediano plazo (10 años), entre 1996 y 2006 – posteriormente se acordó que la duración del mismo rondara los 12 años- con el objeto de alcanzar estándares internacionales en la formación y desempeño del personal académico de carrera otorgándoles becas de posgrado y otros apoyos para profesores de carrera, a través de la creación de nuevas plazas de tiempo completo para profesores con posgrado. Los recursos del PROMEP se otorgan a los profesores a través de convenios específicos entre la SEP y las IES, con base en las necesidades de formación de profesores de carrera y del desarrollo y consolidación de sus cuerpos académicos que cada institución ha justificado en función de los Programas de Fortalecimiento de sus Dependencias de Educación Superior (ProDES) y en el marco del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Otra línea de acción relevante en el PROMEP ha sido el fomento de posgrados especiales, expresamente diseñados para atender la formación de académicos de las IES: Con este programa se apoya a las UPE, UPEAS y UPF.</p>
<p>Programa de Fortalecimiento al Posgrado Nacional (PFPN)</p>	<p>El Programa de Fortalecimiento al Posgrado Nacional se implementó a partir de 2002 y tiene como objetivo principal <i>reconocer aquellos programas de posgrado –especialidad, maestría y doctorado- de las diferentes áreas del conocimiento y que para su operación cuentan con cuerpos académicos consolidados, altas tasas de graduación y la infraestructura necesaria para su adecuado funcionamiento.</i> Está articulado por dos sub-programas: el PNP que es el Padrón que reconoce a los programas de excelencia; y el PIFOP que es considerado como un vehículo para que programas con posibilidades de entrar al PNP se fortalezcan y en un tiempo determinado ingresen al mismo.</p>
<p>Programa de Becas CONACYT</p>	<p>Es un programa que otorga becas para realizar estudios de posgrado en el país y en el extranjero, coadyuvando así a la formación de científicos y tecnólogos del más alto nivel. Tiene como objetivo “incrementar la capacidad científica y tecnológica mediante el otorgamiento de becas para realizar estudios de especialidad técnica, académica, maestría y doctorado en el país y en el extranjero. Actualmente las becas que se entregan a los estudiantes se consideran a fondo perdido. Anteriormente el programa se llamaba Becas-Crédito CONACYT y como su nombre lo refleja, el monto que se entregaba a los estudiantes por la beca era reembolsado tiempo después de que los estudiantes concluyeran su periodo de estudios.</p>

<p>Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)</p>	<p>En 2001 se constituyó un fondo de becas para la educación superior por iniciativa presidencial, en particular para estudiar una licenciatura o una carrera de técnico superior. En marzo se formalizó el programa con la publicación de las reglas de operación.</p> <p>Las becas no son reembolsables y el monto varía según los alumnos avancen en su estudio (750 pesos el primer año, 830, para el segundo; 920, para el tercero, y de mil pesos para el cuarto y quinto años en el caso de que la carrera que elijan tenga esa duración).</p> <p>Para ser beneficiario es necesario que el interesado o su familia no cuenten con un salario superior a los tres salarios mínimos.</p> <p>En 2001 el programa inició con un presupuesto de 496 millones de pesos (la mitad proveniente del gob. Federal, y la otra de las entidades federativas); para 2002 se le asignaron 710 millones de pesos.</p>
<p>Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) CAPFCE-FAM-RAMO 33</p>	<p>Destinado a la mejora de la infraestructura física con que cuentan las IES. El FAM, creado en 1998 por la H. Cámara de Diputados para apoyar el desarrollo de la infraestructura de las UPE, incluye recursos para proyectos de construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura física. Otras IES, en particular las federales, reciben este tipo de apoyo en su propio presupuesto. Además existe el Programa Federal de Construcción de Escuelas, que en la actualidad es operado por organismos estatales descentralizados bajo la coordinación del Consejo Administrador del programa (CAPFCE). A partir de 1998 se inició la transferencia de recursos del CAPFCE al FAM:</p>
<p>Programa para la Normalización de la Información Educativa (PRONAD)</p>	<p>Creado en 1996 como respuesta a la inquietud de algunas Instituciones de Educación Superior respecto de los sistemas de información que soportaban la operación institucional y la toma de decisiones.</p> <p>Con ayuda de recursos provenientes del FOMES, este programa ha ayudado a 39 universidades públicas para que estructuren, actualicen o mejoren sus sistemas de información administrativo-financiera.</p>
<p>Sistema Nacional de Investigadores (SNI)</p>	<p>El Sistema Nacional de Investigadores fue creado en 1984 con la finalidad de reconocer el trabajo de los individuos dedicados a la producción de conocimiento científico y tecnológico. El reconocimiento consiste en otorgar un nombramiento como investigador nacional a la par con un paquete de incentivos a través de becas, tras pasar previamente por una evaluación de un comité de pares.</p> <p>El Sistema Nacional de Investigadores, a través de sus miembros, es una agrupación en la que están representadas todas las disciplinas científicas que se practican en el país y cubre a una gran mayoría de las instituciones de educación superior e institutos y centros de investigación que operan en México.</p>
<p>Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas (FAEUP)</p>	<p>Creado en 2002 y que tiene como objetivo apoyar los proyectos de las universidades públicas estatales e instituciones afines que incidan en la solución de problemas estructurales que impactan negativamente en su viabilidad financiera de corto, mediano y largo plazos. Dichos proyectos deben tener como objetivo incidir en el saneamiento financiero de la institución mediante la adecuación apropiada de los sistemas de <i>jubilaciones y pensiones</i>.</p>

Programa de Apoyos para la Superación del Personal Académico (SUPERA)	Se creó en 1994, con la finalidad de mejorar el nivel académico del profesorado de las instituciones de educación superior del país, a partir del incremento del personal docente con grados superiores a los de licenciatura. De 1994 a 1998 operó en centros SEP-CONACYT y universidades públicas y generó dos mil becas. Con la creación del PROMEP se enfocó a los institutos tecnológicos federales; instituciones agropecuarias, públicas afines y privadas asociadas a la ANUIES. Hasta la fecha tiene una tasa de graduación de 50%.
--	--

Fuente: Elaboración propia con información de:

- Subsecretaría de Educación Superior (SES); *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior*
- Ibarra Mendivil (2002)
- Rodríguez Gómez (2002)

Estos programas operativos son quienes utilizan los instrumentos de política *evaluación* y *financiamiento* que, en sus distintas modalidades, cruzan transversalmente a cada uno de estos programas.

Para el caso del financiamiento, la modalidad que prevalece es el de tipo extraordinario o la forma “moderna” de las transferencias a la educación superior en su modalidad de “*Fondos para el desarrollo institucional*” que como lo mencionamos anteriormente son de carácter competitivo.

En cuanto a la evaluación, la mayoría de los programas que se describen cuentan con un mecanismo de evaluación que varía según la población objetivo, operador y finalidad del programa como lo veremos más adelante.

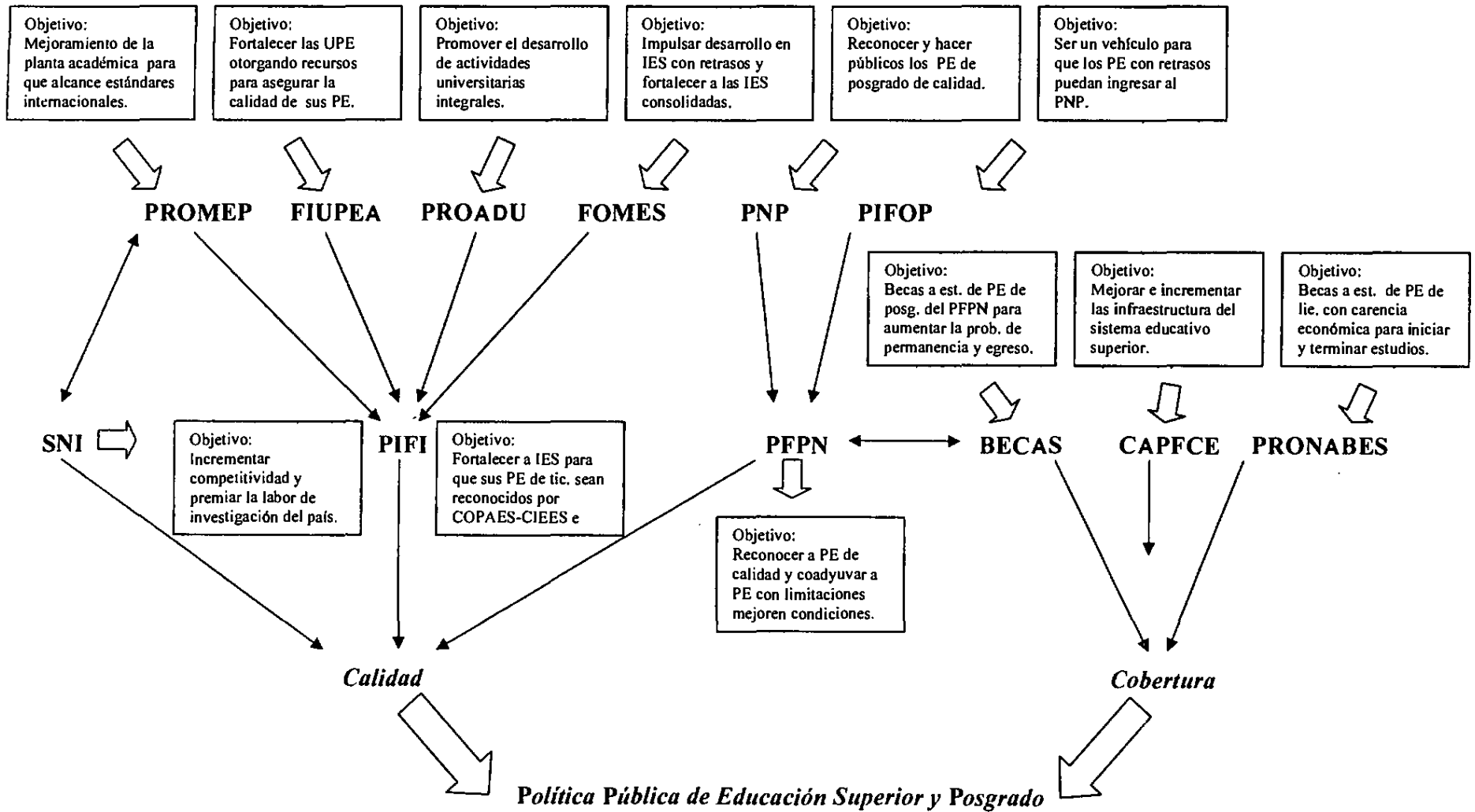
3.3.1 Programas operativos desde una perspectiva de redes y de continuidad en el tiempo.

A partir de 2000, los programas que integran la política pública de educación superior y posgrado han sufrido reestructuraciones sustantivas. Algunos, dieron un giro hacia lo que en la disciplina de políticas públicas se conoce como *policy networks*. El PIFI y el PFPN son la más clara evidencia, éstos realizan un encadenamiento de los fondos más representativos de financiamiento extraordinario para las IES públicas e incorporan como vértice principal el ejercicio de la planeación estratégica en las IES y PE.

Un aspecto importante es que los objetivos de cada uno de los programas que articulan la política pública se encuentran en armonía o en concordancia con los objetivos principales de la misma, *mejor calidad y mayor cobertura*, lo que produce que una de las mayores restricciones o problemas a las que se enfrenta una política pública se vea satisfecha, diseño institucional deficiente de la política (Hurwicz; 1973).

Esquema 3

PROGRAMAS OPERATIVOS ANALIZADOS DESDE UNA PERSPECTIVA DE REDES; CORRESPONDENCIA ENTRE OBJETIVOS



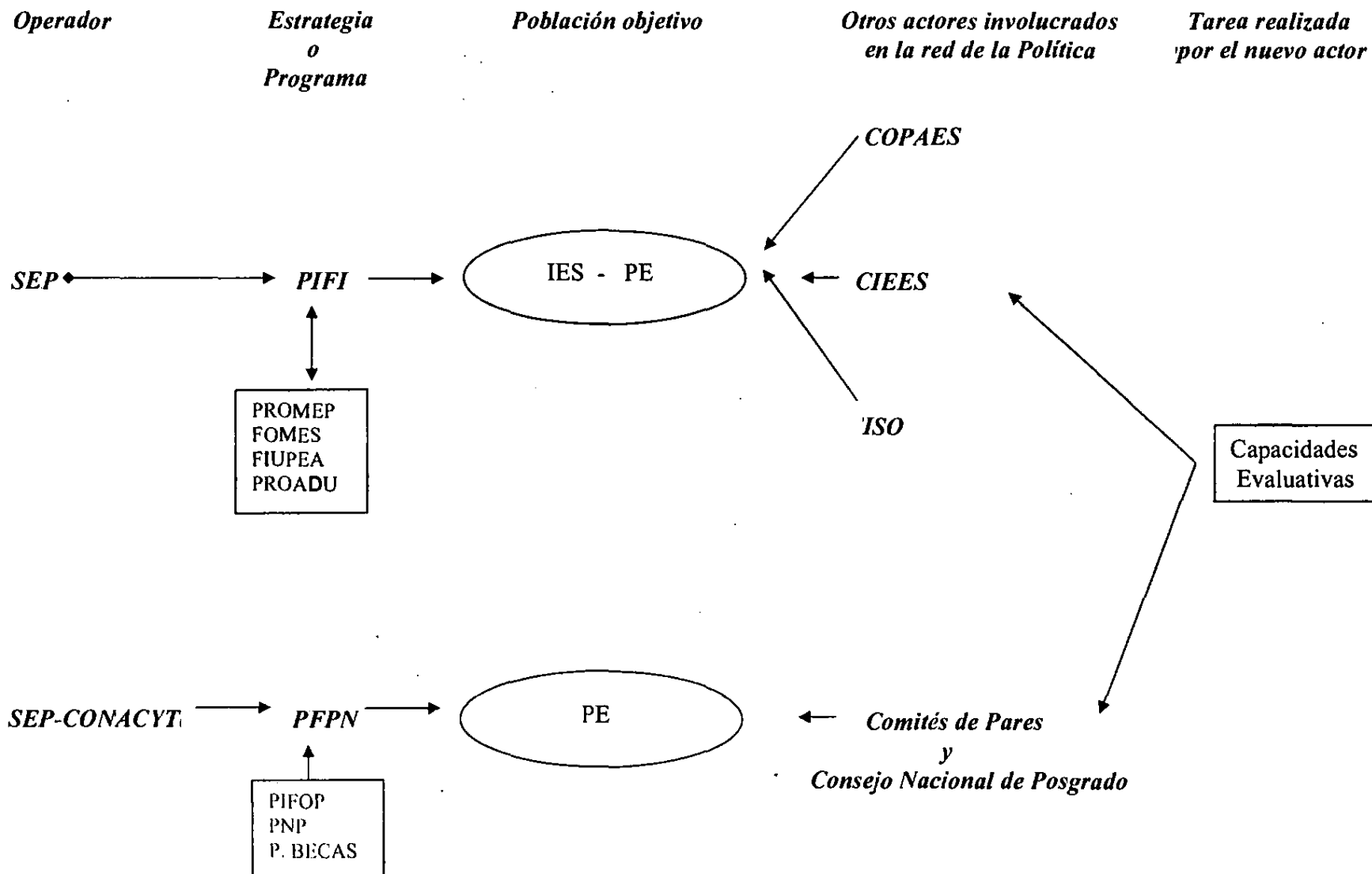
El esquema anterior, nos muestra la concordancia entre los objetivos de los programas operativos en particular con los grandes objetivos de la política pública. Es en este sentido en el que nosotros abordamos el concepto *de policy networks* o *política en redes*, para afirmar que esta es una de las fortalezas que caracterizan a la política pública que permiten que ésta tenga mejores impactos en el estado de cosas que se quiere cambiar o provocar.

La política pública de educación superior y posgrado también se caracteriza por agregar a diferentes actores a la misma, que en una lógica de red van contribuyendo con sus acciones a la consecución de los objetivos. Como bien afirma Krickert (1997) nuevos actores se han ido transformando en fundamentales para el diseño, implementación o evaluación de las políticas. Para nuestro caso, la política pública de educación superior y posgrado ha ido agregando a diversos actores, tanto de la esfera pública como de la privada, que se están encargando de colaborar para que la política produzca mejores resultados.

Como podemos observar en el siguiente esquema, mayoritariamente los organismos o actores que se encargan de evaluar los resultados de las políticas tienen su origen en la sociedad civil o en los mismos núcleos académicos de las universidades cuestión que por un lado le brinda legitimidad al proceso evaluatorio y, por otro, configura una confianza pública al proceso; el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) es un ente derivado de la sociedad civil que agrupa y reconoce a los órganos de profesionistas para que estos lleven acabo la acreditación de los PE de cada una de las áreas del conocimiento y profesión; de su parte, la norma oficial International Standards Organization (ISO) es una organización internacional que se dedica a la estandarización de procesos de calidad a nivel mundial; y, finalmente, tanto los CIEES, Comités de Pares y el Consejo Nacional de Posgrado son integrados por individuos que pertenecen al ámbito académico dentro de las universidades e instituciones de educación superior.

Esquema 4

ENJUEGO DE ACTORES EXTERNOS AL ENTE OPERADOR EN ALGUNOS DE LOS PROG. DE LA RED DE POLÍTICA PÚBLICA



De nuestra parte, proponemos que la correspondencia entre objetivos y la articulación de diversos actores provenientes de las diferentes esferas, produce una lógica de sinergia al interior de la política pública que, a su vez, genera impactos favorables en el sistema de educación superior.

De otro lado, la continuidad de la política es evidente durante los últimos quince años. La política pública se encuentra integrada por dos objetivos principales que son considerados estratégicos tanto para el público ciudadano como para los mismo hacedores de política.

Los cambios que ha sufrido la política no han sido sustanciosos en cuanto a los objetivos que persigue, se agrega un sub-objetivo más que es la *mejora de la gestión del sistema educativo*⁴³ que es un intento por estructurar la política de manera integral. Con relación a los programas que integran la política el cambio que se nota es el derivado del sentido de integralidad que se le pretendió dar a la política, por tanto lo que se ve son interconexiones entre los programas a partir de año dos mil.

Podemos afirmar que la política pública ha sido constante a lo largo del tiempo en que se ha implementado, no ha sufrido cambios drásticos, solamente se ha enriquecido pero su esencia en términos generales ha sido la misma. De nuestra parte, creemos que existen dos razones fundamentales por las cuales la política se ha mantenido constante a lo largo del tiempo: debido a que la política ha sido *creíble* y ha sido *efectiva*.

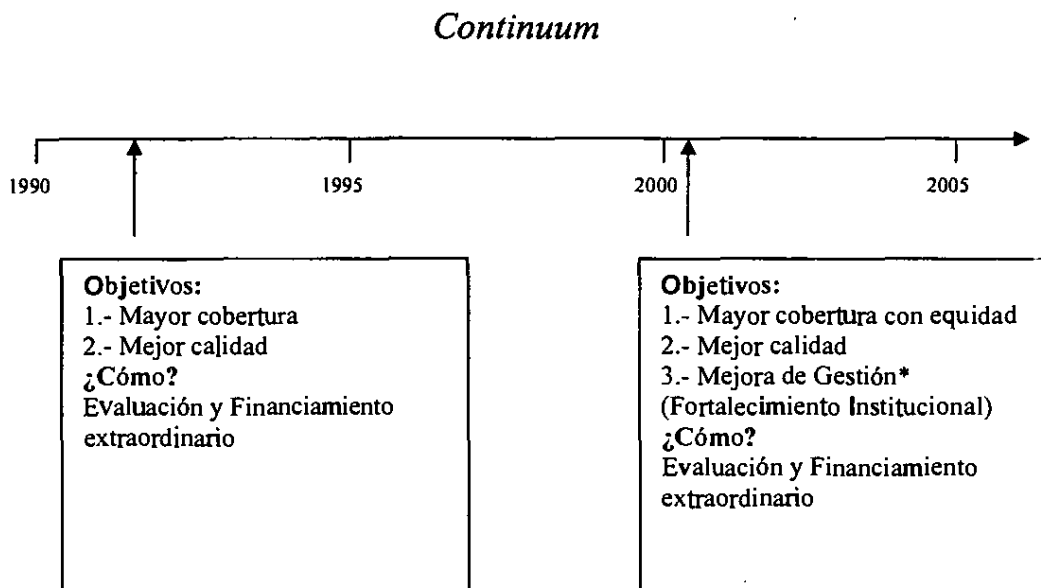
⁴³ El tema de la gestión del sistema trata de aterrizar de manera tal que la gestión se convierta en la bisagra que permita un paso no accidentado de la política a las escuelas e instituciones de educación. Como meta principal y global –para todos los niveles del sistema educativo– se pretende que en 2025 el Sistema Educativo nacional funcione con un esquema de gestión integral, en el que las estructuras de los niveles federal, estatal y municipal trabajarán articulada y eficientemente a partir de las necesidades y características específicas de los alumnos, de las escuelas e instituciones a los diferentes tipos, niveles y modalidades educativas.

Creíble porque para la comunidad de política -*policy community*⁴⁴ - ha estado de acuerdo: primero, con los objetivos estratégicos que la política busca y, segundo, con el *continuum* de resultados que ésta ha logrado. Si esto fuera de otra forma, dentro de la *policy community* se fraguaría el cambio o el giro de timón sobre la política pública de educación superior y posgrado. Siguiendo a Majone, una política pública es *creíble* cuando existe legitimidad en quien la implementa, cuando sus objetivos generales son de carácter estratégico y del interés público, cuestión que configura un juego de suma positiva para los actores involucrados (Majone; 2004). Lo que tratamos de mencionar es que la política pública ha tomado en cuenta algunas de las creencias e intereses de algunos actores que posiblemente en otro caso pudieran enfrentar a la política con restricciones considerables. Como ejemplo, la forma que tomó el instrumento de política evaluación realizado por comités de pares ayudó mucho a la política para que no se le presentara una restricción importante de *politics* con un ala importante del sistema de educación superior cuestión que le ganó, a la política, legitimidad y aceptación en el sistema.

Es *efectiva* debido a que la política ha logrado cambiar actitudes, rutinas o patrones de conducta de manera positiva, en este sentido, siguiendo el estudio de del Castillo (2003), la política pública ha logrado permear al interior de las universidades e IES reactivando ciertos dinamismos, sobre todo en la toma de decisiones, que les permiten obtener mejores dividendos de los instrumentos de política -evaluación y financiamiento extraordinario- que los programas operativos actualmente están implementando.

⁴⁴ Las *policy communities* son los conglomerados donde se pueden ubicar a los actores gubernamentales, y no, interesados en el tema general de la política; dicho de otra forma, es el conjunto de individuos que de alguna forma se encuentran vinculados con el área o tema que toca la política, pueden ser legisladores, policy makers, burócratas o ciudadanos vinculados. En estas comunidades, se establecen relaciones estrechas de tipo oligárquico o corporativista, los miembros y relaciones son más o menos estables, con interdependencia fuerte y con grado importante de aislamiento con respecto al exterior (Roth; 2002).

Esquema 5
CONTINUUM DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y POSGRADO



Como se puede observar en el gráfico anterior, el *continuum* de la política encuentra un pequeño quiebre a partir del año 2000 debido a que se agrega como eje de política u objetivo estratégico la mejora de la gestión educativa del sistema educativo superior y, también, se agrega un apartado al objetivo de *mejorar la calidad de los servicios educativos* en el sentido de fortalecer integralmente a las IES y universidades.

Una parte fundamental de nuestra investigación tiene su origen en este cambio que vivió la política pública. Como observaremos en el siguiente capítulo, a partir del año 2000, la configuración de los programas operativos sufrió un sustancial cambio que los llevó de exigir, a los PE e IES que deseaban participar en ellos, requisitos, en su mayoría procedimentales, a exigir la planeación o existencia de una *organización académica*.

3.3.2 Financiamiento para la ampliación de la cobertura.

La política pública de educación superior y posgrado ha hecho énfasis, sobre todo, a partir del 2000, en la diversificación y ampliación de la oferta educativa en el marco de un federalismo creciente. A partir de ello, los gobiernos estatales han comenzado a participar activamente en el financiamiento de la educación superior en sus respectivas entidades. Tal es el caso de las universidades tecnológicas que para su creación en cada una de las entidades el gobierno federal pone una parte y el gobierno estatal pone otra parte igual.

En el PNE 2001-2006 se hace hincapié en la necesidad de disminuir la disparidad de la cobertura existente entre varios estados y regiones del país, para ello se dará prioridad a la creación de nuevos servicios e instituciones públicas de educación superior con la finalidad de que esa disparidad disminuya sustancialmente. Aunado a ello, se promoverá la inclusión de los estratos vulnerables de la población para que se incorporen a los estudios terciarios.

° Otro objetivo relevante del PNE 2001-2006 en cuanto a cobertura es la dotación de apoyos económicos individuales a los alumnos que por sus escasas condiciones económicas tienen dificultades para acceder o permanecer en la educación terciaria.

Cuadro 5

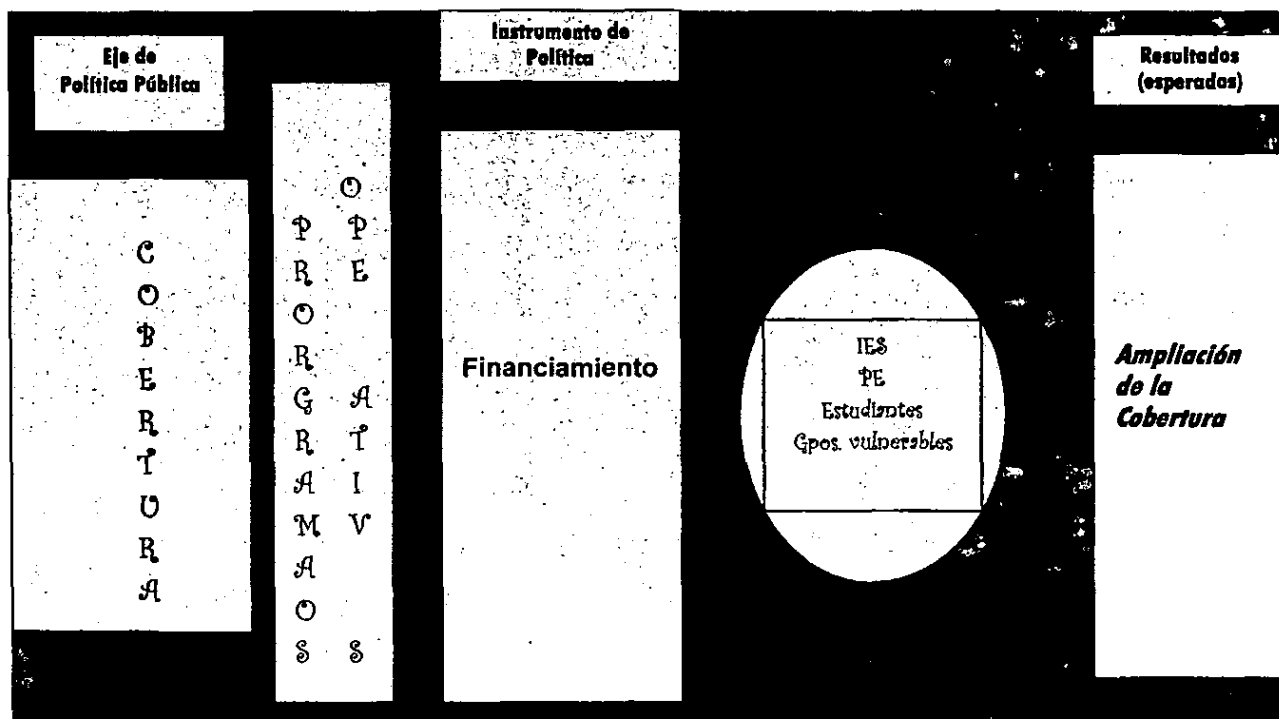
PNE 2001-2006, ACCIONES PARA LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA CON EQUIDAD

- A. Promover que los estados cuenten con planes de desarrollo de la educación superior y de la ciencia y la tecnología.
- B. Ampliar la cobertura, con sustento en planes estatales de desarrollo, de la educación superior y la ciencia y la tecnología.
- C. Equilibrar la cobertura geográfica y atender áreas de interés para el desarrollo del país, apoyando proyectos que busquen la ampliación de la matrícula de educación superior pública.
- D. Apoyar la ampliación de la matrícula en las instituciones públicas de educación superior ya existentes.
- E. Promover la diversificación institucional y de la oferta en cada uno de los estados y regiones del país.
- F. Establecer un Programa Nacional de Becas para la realización de estudios de técnico superior universitario o profesional asociado y licenciatura en las instituciones de educación superior públicas, mediante la concurrencia de fondos federales, estatales y privados.
- G. Otorgar becas no reembolsables a estudiantes de familias de escasos recursos dando prioridad a los aspirantes que deseen realizar estudios en las IES públicas, en las áreas y programas educativos que hayan sido acordados por los organismos estatales de planeación, con el fin de impulsar la formación de profesionistas en campos de interés para el desarrollo estatal y regional.
- H. Fomentar que las instituciones de educación superior cuenten con programas académicos de atención diferencial que coadyuven a mejorar la permanencia de los alumnos en los programas educativos y la terminación oportuna de sus estudios.
- I. Alentar el establecimiento de mecanismos académicos equitativos y transparentes para el ingreso a las IES y promover la mejora técnica de los procedimientos e instrumentos de selección de candidatos.

Fuente: Elaboración propia con datos del PNE 2001-2006

Esquema 6

COBERTURA COMO EJE DE POLÍTICA, SU INSTRUMENTO DE POLÍTICA Y LOS RESULTADOS ESPERADOS



Fuente: Elaboración propia

3.3.3 Evaluación y Financiamiento para la mejora de la calidad; *Fortalecimiento Institucional* de las IES.

El PNE 2001-2006 establece tres objetivos principales para contar con una educación superior de calidad:

Cuadro 6

OBJETIVOS Y PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD

Objetivos	Principales líneas de acción
Fortalecer a las instituciones públicas de educación superior para que respondan con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional.	<p>1.- Fomentar que las instituciones públicas de educación superior formulen programas integrales de fortalecimiento institucional que les permitan alcanzar niveles superiores de desarrollo y consolidación.</p> <p>2.- Promover que los proyectos que conformen el programa integral de fortalecimiento institucional consideren: superación académica del profesorado; atención a las recomendaciones de los CIEES; actualización de los planes y programas de estudio; atención a los estudiantes mediante tutorías, etc.</p> <p>3.- Impulsar el desarrollo del sistema público de educación superior y la realización de los proyectos contenidos en los programas integrales de fortalecimiento institucional, para lo cual el gobierno federal fomentará la actualización de los planes de estudio; fortalecerá el PROMEP y SUPERA, impulsará un servicio social eficiente, investigación científica dentro de las instituciones, mecanismos rigurosos, equitativos y transparentes para la entrada y permanencia a las universidades, la atención a problemas locales y regionales, etc.</p>
Fomentar que las instituciones de educación superior apliquen enfoques educativos flexibles centrados en el aprendizaje.	<p>1.- Promover en las IES el desarrollo y la operación de proyectos que tengan por objeto incorporar enfoques educativos que desarrollen la capacidad de los estudiantes de aprender a lo largo de la vida y consideren las tutorías a los estudiantes, apoyos académicos especiales para alumnos de grupos vulnerables, dominio de lenguas extranjeras, etc.</p> <p>2.- Impulsar programas de capacitación permanente para profesores, en la operación de enfoques educativos centrados en el aprendizaje de los estudiantes.</p> <p>3.- Apoyar en forma prioritaria los proyectos que formen parte de los programas integrales de fortalecimiento de las IES públicas que tengan como objetivo la incorporación de enfoques educativos centrados en el aprendizaje, de mejora educativa y de habilitación de espacios físicos que permitan operar con dichos enfoques</p>

Fomentar la mejora y el aseguramiento de la calidad de los programas educativos que ofrecen las instituciones públicas y particulares.	<p>1.- Fomentar que las instituciones de educación superior públicas y particulares, fortalezcan sus procesos de planeación y autoevaluación.</p> <p>2.- Promover la evaluación diagnóstica de los programas educativos por parte de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES).</p> <p>3.- Alentar la acreditación de programas educativos por organismos especializados reconocidos formalmente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).</p> <p>4.- Establecer criterios y procedimientos para la conformación del Padrón Nacional de Posgrado (SEP-CONACyT).</p>
--	---

Elaboración propia con información del PNE 2001-2006

La estrategia del PNE 2001-2006 hace énfasis en el fortalecimiento de las IES y sus programas con la finalidad de lograr el objetivo de una educación superior de calidad. Una de las líneas de acción principales de esta estrategia es que las IES públicas formulen Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional para asegurar la calidad de sus PE con la finalidad de sean reconocidos por la COPAES o que sean clasificados en el nivel 1 de los CIEES; y, en su caso respectivo, que los PE de posgrado realicen sus respectivos Programas Integrales de Fortalecimiento para que a la postre sean registrados en el Padrón Nacional de Posgrado operado por SEP-CONACYT.

Este proceso de *Fortalecimiento Institucional* implica que se haga un activo uso de los instrumentos de política *evaluación y financiamiento* y requiere que las IES lleven a cabo un minucioso proceso de *auto-evaluación* y de *planeación estratégica*.

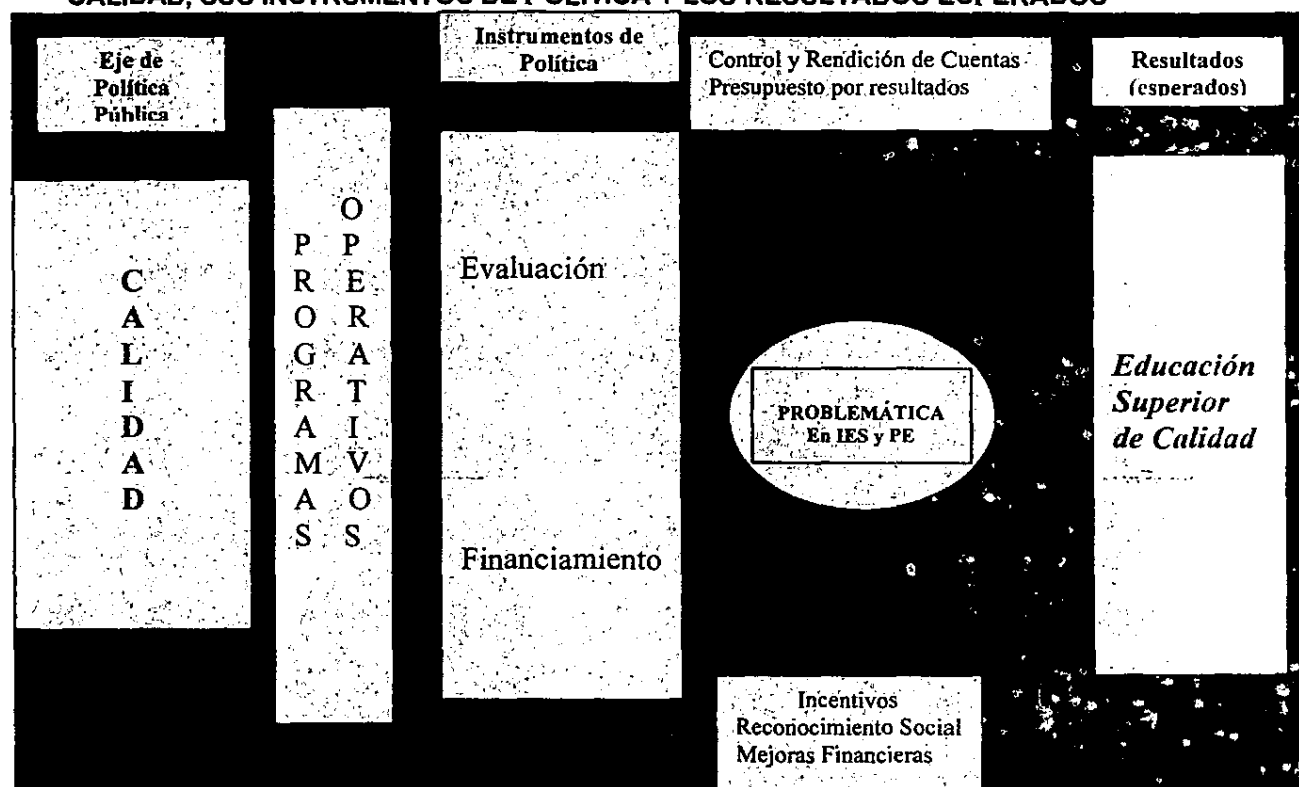
Cuadro 7
TIPO DE EVALUACIÓN Y PROGRAMAS

Programa	Tipo de Evaluación	Ente que evalúa
PIPI -FOMES, PROADU, FIUPEA, PROMEP-	1. Evaluación Diagnóstica.	1. CIEES
	2. Auto-evaluación con <i>Planeación Estratégica</i> .	2. La propia IES
	3. Evaluación Dictaminatoria	3. Comités de pares
	4. Evaluación Acreditatoria.	4. COPAES
PFPN -PNP, PIFOP-	1. Auto-evaluación con <i>Planeación Estratégica</i> .	1. La propia IES y sus programas educativos.
		2. Consejo Nacional de

	2. Evaluación Diagnóstica y dictaminatoria.	Posgrado (CNP) por medio de Comités de pares
	3. Evaluación Acreditatoria.	3. Comités de pares

Fuente: Elaboración propia

Esquema 7 CALIDAD, SUS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y LOS RESULTADOS ESPERADOS



Fuente: Elaboración Propia

3.4 Principales Resultados de la política pública de Educación Superior

Para darle solución a la situación problemática de la educación superior y posgrado que se vivió en la década de los ochenta se consideró como fundamental trabajar sobre los dos mencionados ejes de política *Cobertura y Calidad* y para ello se utilizaron a los dos instrumentos de política *Financiamiento y Evaluación*.

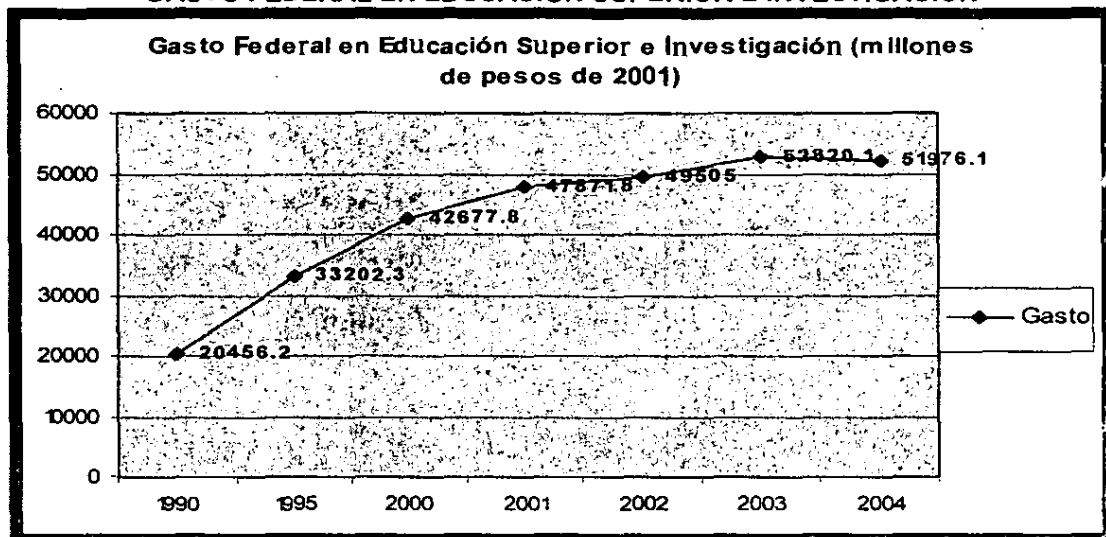
El principal objetivo del financiamiento, de una parte se enfocó a que las IES tuvieran la capacidad de prestar sus servicios educativos a un mayor número de personas, diversificar su oferta educativa y hacerse de equipamiento, infraestructura y recursos humanos; y, de otra, que se pudiera disminuir la disparidad existente entre las regiones del país en tanto la cobertura de este tipo de servicios.

En tanto la evaluación ligada al financiamiento se presentó como un incentivo para que las IES mejoraran la calidad de sus servicios educativos, so pena de servir como un mecanismo de rendición de cuentas del uso y manejo de los recursos públicos.

3.4.1 Financiamiento

Las formas de financiamiento al sistema educativo cambiaron sustancialmente, fortaleciendo el *financiamiento extraordinario*. Tomándolo de manera general, el financiamiento al sistema educativo terciario se incrementó notablemente durante estos últimos quince años como se puede observar en el siguiente gráfico. La tasa de crecimiento anual del gasto federal en educación superior, durante la década de los noventa, fue de 10.8% promedio para cada año. A partir de año dos mil, el gasto en educación ha continuado en pendiente positiva a una tasa mucho menor que la registrada en la década pasada, 5.44% en promedio anual.

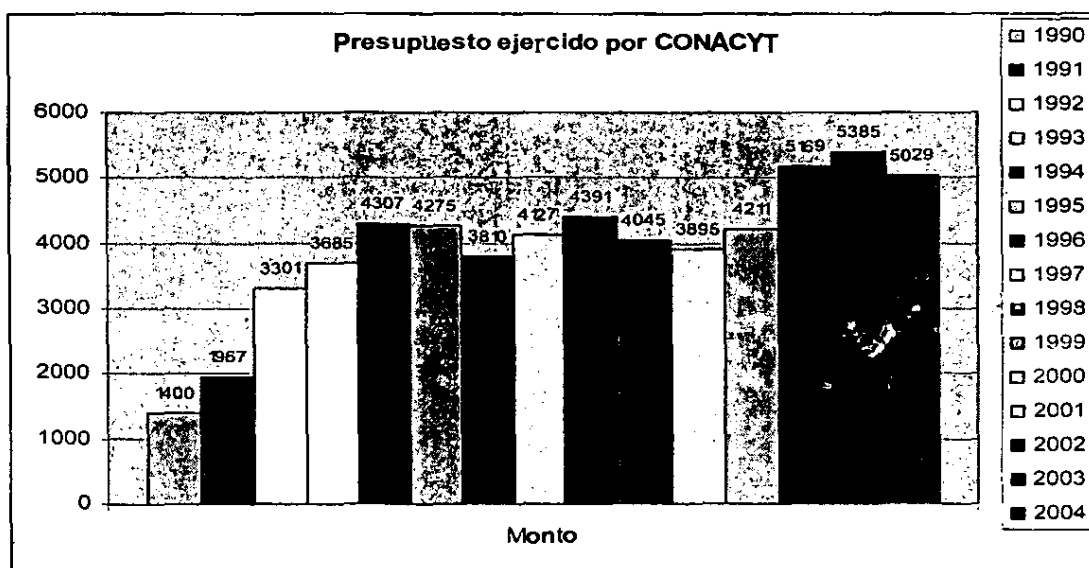
Gráfico 6
GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR E INVESTIGACIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos de la ANUIES
Utilizando Deflactor Implícito del PIB 2001: nueva metodología del INEGI.

Lo anterior se traduce al hacer una revisión de la inversión federal en educación superior como porcentaje del producto interno bruto, la relación es positiva para la mayoría de los años exceptuando el periodo de 1994-1997 que demuestra una caída, ello se explica por la crisis económica que atravesó el país en ese mismo periodo.

Gráfico 7
PRESUPUESTO EJERCIDO POR CONACYT 1990-2004

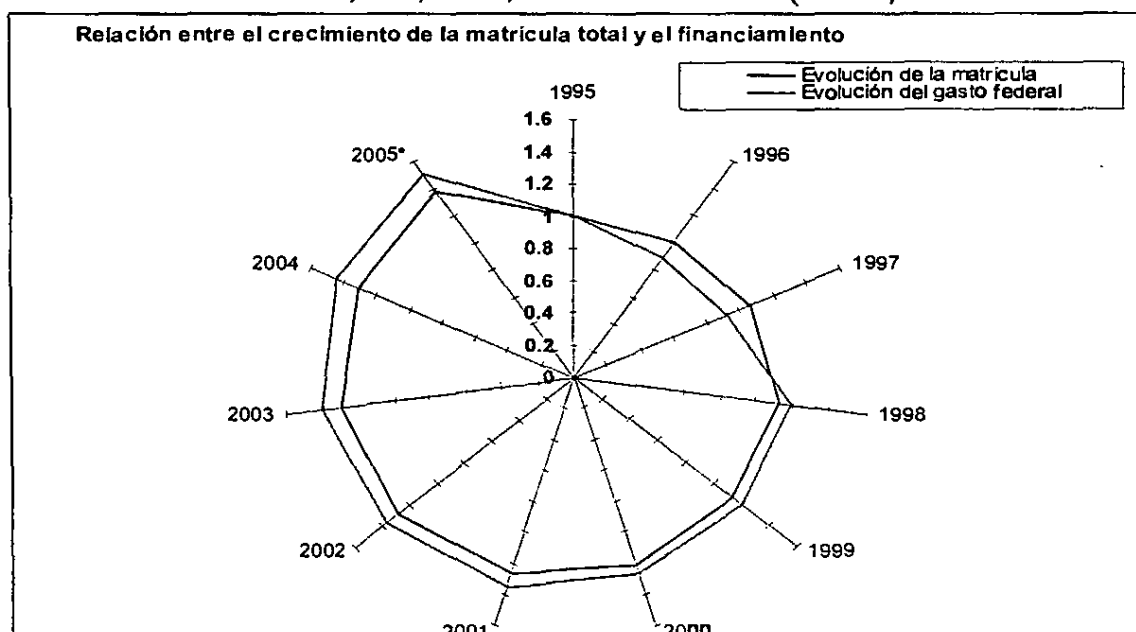


Fuente: elaboración propia con datos de "Estado General de Ciencia y Tecnología 2005".
En pesos de 2004.

El presupuesto que se destinó al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología sufrió un alza considerable a partir del primer lustro de la década de los noventa, se incremento de forma poco irregular con el correr de los años y principalmente en al comienzo de tercer milenio. Actualmente, la forma en que se destina el gasto de CONACYT es la siguiente: 34% para proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; 33.8% al programa de Becas CONACYT, y 22.7 al Sistema Nacional de Investigadores. Lo que nos revelan las cifras anteriores es la importancia que actualmente tiene el CONACYT dentro de la política que estamos analizando.

Con respecto al gasto por alumno de educación superior, a principios de los noventa se gastaba aproximadamente 4 mil seiscientos pesos por alumno, en la actualidad, al 2005, se gastan 45 mil seiscientos pesos por alumno al año (INEGI; 2006). En la siguiente gráfica, la relación entre el crecimiento de la matrícula total de educación superior y el financiamiento a las universidades e institutos tecnológicos favorece a partir de los últimos diez años al financiamiento con una banda que se ensancha incrementalmente al correr del tiempo.

Gráfico 9
RELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA TOTAL Y EL FINANCIAMIENTO EN UPF, UPE, UPEA, UT E IT DESDE 1995 (1995=1)



Fuente: ANUIES (2002) (2004)
*Proyección para el año

De la misma forma, el *financiamiento público extraordinario* se ha incrementado a lo largo del *continuum* de la política pública de educación superior. Los diez últimos años el *subsidio extraordinario* ha presentado de manera general una tendencia al alza como se puede ver en el siguiente cuadro. Como hemos mencionado, es este tipo de financiamiento es el que se ponen en competencia para las IES y PE sirve, principalmente, para la mejora de la calidad y, regularmente, se transfieren por medio de los programas operativos que en los apartados anteriores hemos descrito.

Cuadro 8
SUBSIDIO PÚBLICO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO

Subsidio público ordinario y extraordinario asignado a las IES públicas (Millones de pesos corrientes)		
Año	Ordinario ⁽²⁾	Extraordinario ⁽³⁾
1994	9,436.80	834.4
1995	12,138.20	900.1
1996	15,585.02	1,300.30
1997	19,867.10	1,738.00
1998	24,895.00	2,508.20
1999	29,614.10	2,310.70
2000	34,499.70	3,512.00
2001	39,163.00	2,641.40
2002	43,230.66	4,761.90
2003	48,028.14	4,700.78
2004	50,020.38	4,523.63
2005 ⁽¹⁾	52,027.73	3,920.53

Notas:

- (1) Las cifras del 2005 corresponden a la asignación inicial.
- (2) Las cifras incluyen: asignación inicial, nivelación, carrera docente, promociones, plazas y oferta educativa, conciliadas con la Cuenta Pública Federal hasta el año 2003.
- (3) Cifras conciliadas con la Cuenta Pública Federal hasta el año 2002.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Educación Superior (SES); *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior; Enero de 2006.*

3.4.2 Evaluación

Centrándonos en la evaluación a los PE, en el siguiente cuadro podemos observar los impactos que ha tenido la evaluación en estos mismos. Cabe mencionar que más del 50% de la matrícula de educación superior o posgrado se encuentra estudiando en algún programa de calidad de los siguientes que se presentan.

Cuadro 9
RESULTADOS GENERALES DE LA EVALUACIÓN, OBSERVANDO PROGRAMAS ACADÉMICOS

COPAES	El Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C. fundado el 24 de octubre de 2000, es la única instancia validada por la Secretaría de Educación Pública para conferir reconocimiento oficial a los organismos acreditadores de los programas académicos que se imparten en este nivel educativo en México. Los organismos acreditadores, 27, reconocidos por el COPAES están facultados para llevar a cabo los procesos de evaluación conducentes a la acreditación de programas de nivel de licenciatura y de técnico superior universitario o profesional asociado, en áreas definidas del conocimiento.	853 programas acreditados
CIEES	Los CIEES fueron instituidos en de 1991 por la CONPES, actualmente 9 comités, en el marco de concertación entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), con el objeto de apoyar los procesos del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior. La evaluación diagnóstica de programas académicos, de funciones institucionales y de proyectos es la función principal de los CIEES y a la cual dedican los mayores esfuerzos. Y, finalmente, también realizan evaluaciones dictaminatorias.	1337 programas evaluados en nivel 1*
CNP	El Consejo Nacional de Posgrado, por medio de los Comités de pares que él designa, realiza la tarea de evaluar los programas de posgrado interesados en ingresar al Padrón. Funciona desde 1991 y a la fecha se encarga del Padrón Nacional de Posgrado.	556 programas reconocidos por el PNP como de calidad

Fuente: Elaboración Propia

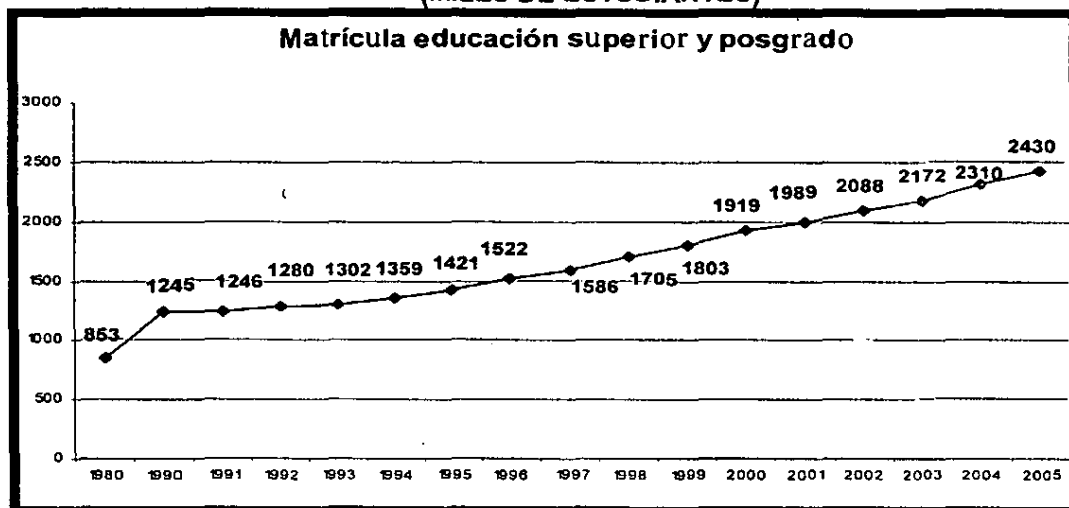
*Algunos de los PE evaluados con nivel 1 de los CIEES también han sido PE acreditados por el COPAES, por lo tanto pueden haber varios cruces entre los dos tipos de evaluaciones.

3.4.3 ¿Qué se provocó con el uso de la *evaluación y financiamiento* como instrumento de política?

El uso de estos instrumentos de política se tradujo, para el sistema educativo superior en una serie de impactos favorables que pueden ser medibles y comparables con la situación que existía antes de la utilización activa de este tipo de instrumentos. Lo que tratamos de observar en este apartado es la importancia que implica la variable exógena *-las políticas-* para mejorar la problemática que existía anteriormente.

- La matrícula de educación superior y posgrado aumentó en el transcurso de más de una década en casi un millón de estudiantes, cuando en la década de 1980-1990 sólo pudo incrementarse en menos de cuatrocientos mil estudiantes. En la década de los ochenta, la cobertura a la población de 20-24 era de 13%, actualmente es del 22.7%.

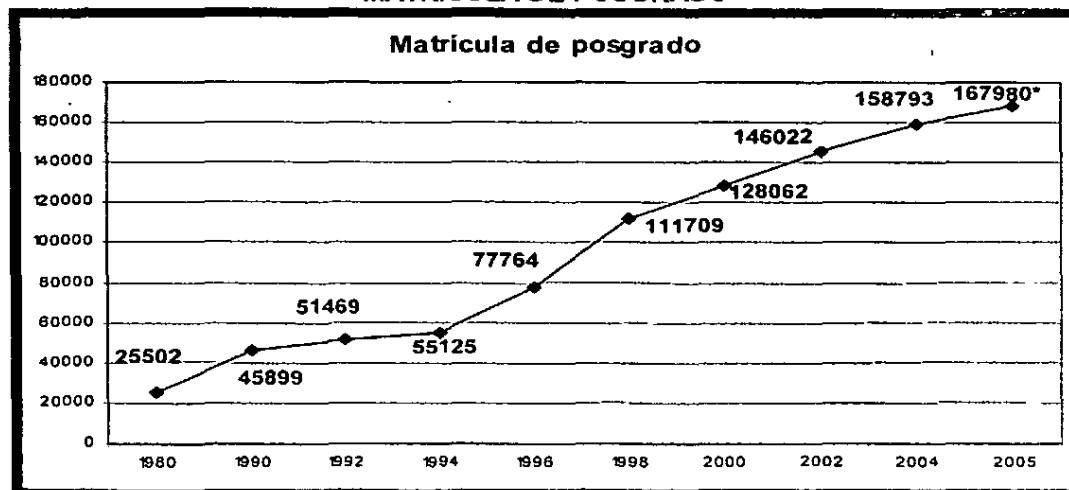
Gráfico 10
MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y POSGRADO
(MILES DE ESTUDIANTES)



Fuente: Elaboración propia con datos de ANUIES, *Anuario estadístico 2003 y 2004*

- En lo que respecta al posgrado, la matrícula se incrementó notablemente en los últimos diez años, creciendo a una tasa de 18.8% en promedio anualmente. En contraste, en la década de los ochenta la tasa anual de crecimiento fue de 7.9% en promedio.

Gráfico 11
MATRÍCULA DE POSGRADO

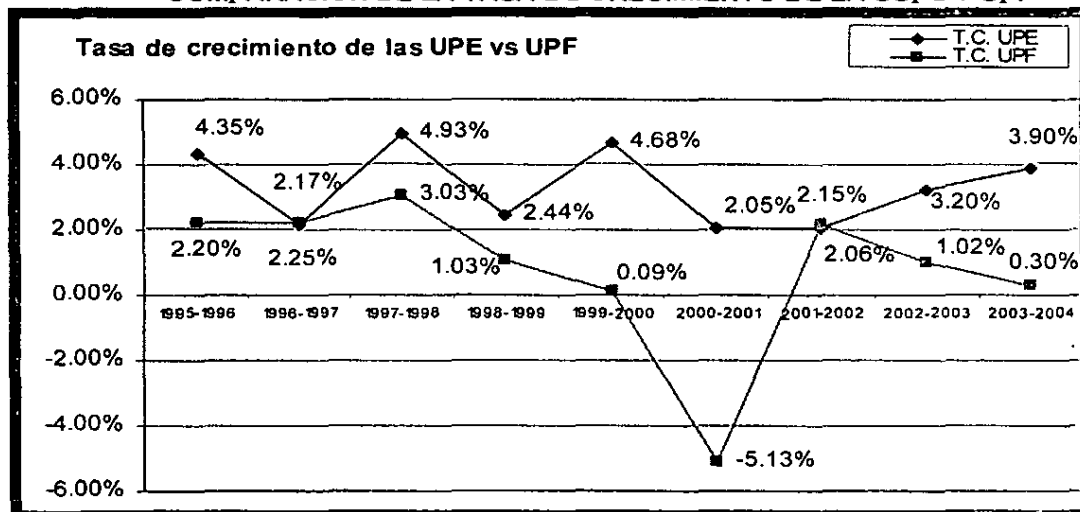


Fuente: Elaboración propia con datos de la ANUIES, *Anuario Estadístico 2003*

* Proyección para el año

- El fortalecimiento de la educación superior en las regiones del país se puede observar la tasa de crecimiento de la matrícula de las Universidades Públicas Estatales frente a la tasa de las Universidades Públicas Federales.
- Con respecto al porcentaje de la población mayor de 24 años con algún grado de estudios superiores terminado se nota un considerable cambio positivo en las zonas con mayores rezagos económicos, políticos y sociales del país cuestión que se refleja a nivel nacional también en los últimos cinco años. El estado de Chiapas, para el año 2000, contaba con un 6.7% de su población con algún grado de estudios superiores terminado, sin embargo para 2005 presenta un 8.4%; el estado de Oaxaca presentaba, para el año 2000, un 6.5% de su población mayor de 24 años con algún grado de estudios superiores, para 2005 presenta un 8.4%; a nivel nacional pasamos de un 12% en el año 2000, a un 13.8% en 2005⁴⁵.

Gráfico 12
COMPARACIÓN DE LA TASA DE CRECIMIENTO DE LA SUPE Y UPF



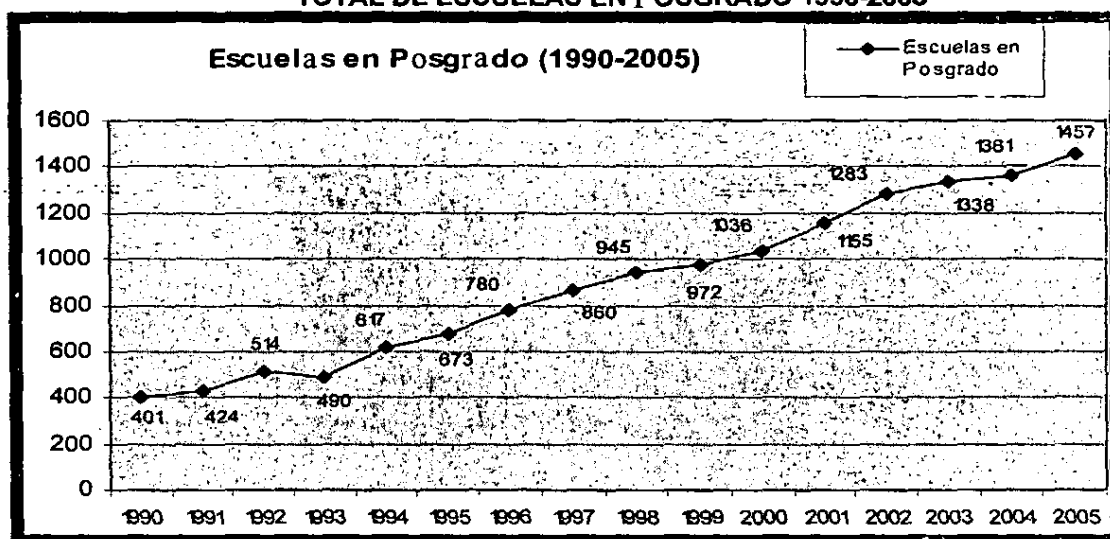
Fuente: Elaboración propia con datos de la ANUIES, *Anuario Estadístico 2004*

- Las tasas de titulación para licenciatura y posgrado son un buen referente de lo que está sucediendo al interior de las IES y PE, en la década de los noventa se tenía una tasa de titulación para nivel posgrado de 22%, esto era un grave

⁴⁵ Con información estadística del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia (INEGI) en *Estadísticas de Educación*.

problema debido a que, posiblemente, lo que estaba sucediendo es que los estudiantes que ingresaban a estudiar un posgrado encontraban que el mismo no era de calidad, que tenía una normativa de egreso y permanencia a los programas que no era clara o demasiado rígida o, en su caso, no existía una política de apoyo, asesoría y seguimiento académico a los estudiantes para su titulación. Por ello, las actuales evaluaciones que se realizan a los PE hacen énfasis en mejorar todas estas condiciones a fin de que las tasas de titulación se incrementen. Los resultados que nos muestra la gráfica nos dicen que en más de una década la tasa de titulación para el nivel posgrado se ha incrementado en un 8%.

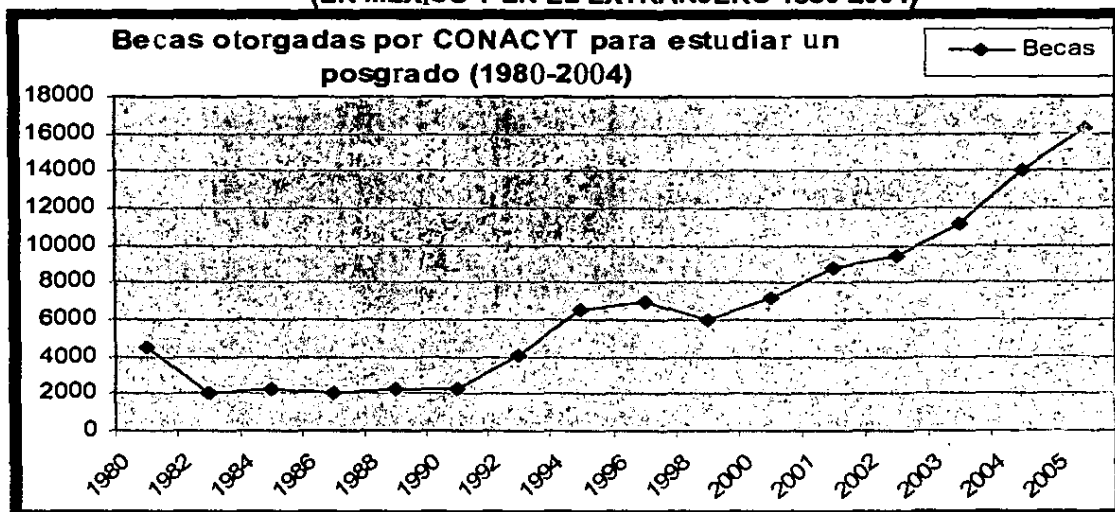
Gráfico 13
TOTAL DE ESCUELAS EN POSGRADO 1990-2005



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

- El Programa de Becas CONACYT tiene más de treinta años de haber sido implementado, a la fecha ha otorgado un total de 140,000 becas a estudiantes de posgrado. En 2004, el CONACYT entregó 16,816 becas y en los últimos seis años el crecimiento anual de becas otorgadas ha sido de 26.6% en promedio, en contraste en años anteriores el número de becas se estancó entre las dos mil y cuatro mil becas al año. La importancia de este programa para esta dependencia gubernamental se refleja en que absorbe el 34% de su presupuesto total.

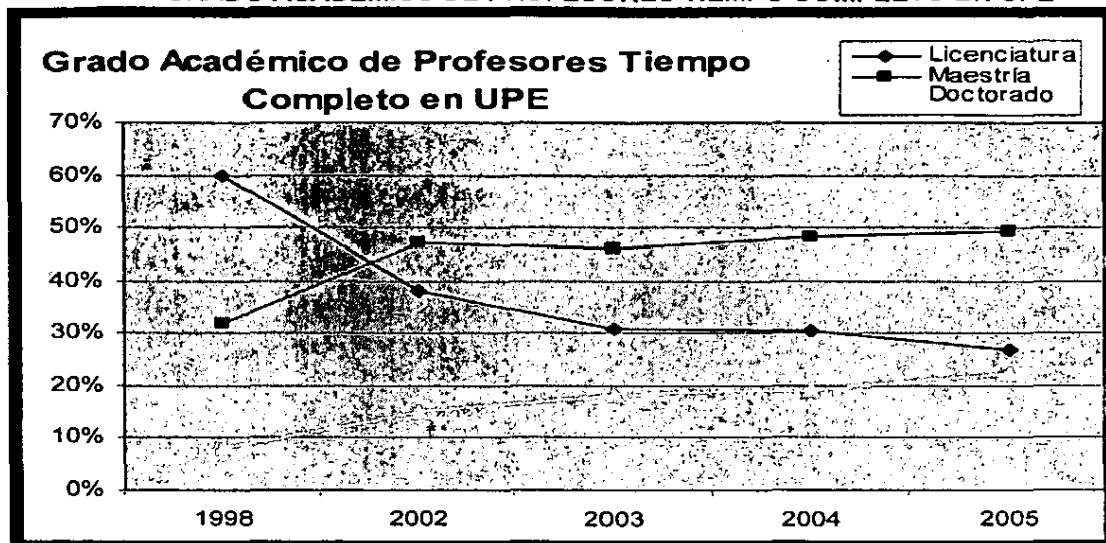
Gráfico 14
**BECAS OTORGADAS POR CONACYT PARA ESTUDIAR POSGRADOS
(EN MÉXICO Y EN EL EXTRANJERO 1980-2004)**



Fuente: Elaboración Propia con datos de CONACYT (2005) y Ortega Blue y Valenti (2001)

- El crecimiento en la matrícula de posgrado y el Programa de Becas CONACYT, por un lado y el Programa para el Mejoramiento del Profesorado por el otro, han cambiado el perfil a muchas de las universidades públicas estatales del país, la composición de su planta académica se ha enriquecido con un mayor número de profesores tiempo completo que cuentan con posgrado, de hecho para agosto del 2005 la composición de estos profesores en este tipo de universidades cubría el 71.5 %. El 92% de los becarios graduados del PROMEP se han reincorporado a sus instituciones de origen a laborar en las tareas de docencia e investigación. Este indicador incide directamente en la calidad de los programas y servicios educativos que las IES y universidades prestan así como en las tareas de generación y aplicación del conocimiento. La conformación de cuerpos académicos, articulados por un colectivo de profesores con líneas de investigación afines, se han consolidado gracias al PROMEP y al PIFI ya que de 2,359 cuerpos académicos consolidados en 2002, se pasó a 3,318 en 2005.

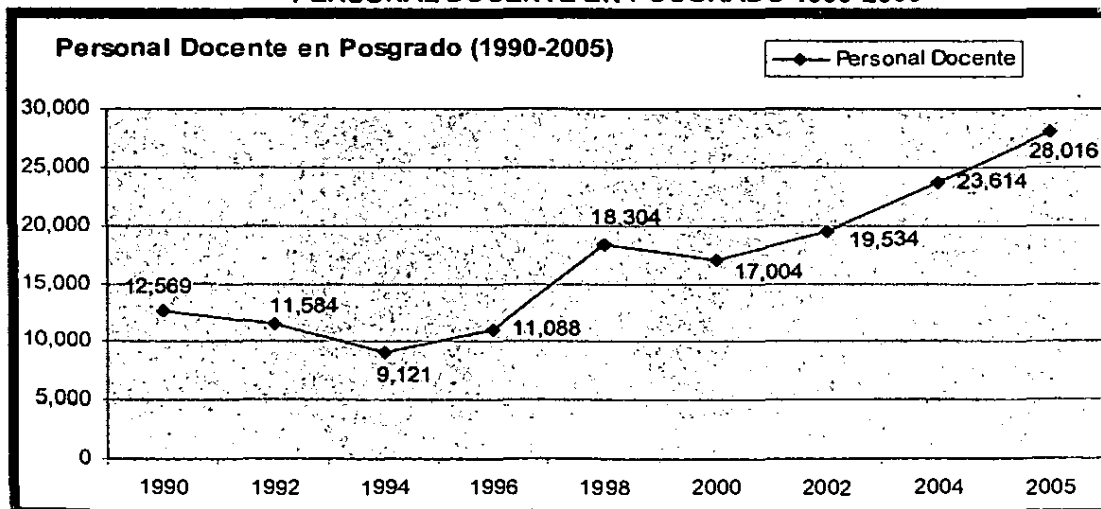
Gráfico 15
GRADO ACADÉMICO DE PROFESORES TIEMPO COMPLETO EN UPE



Fuente: Elaboración Propia con datos de SEP (2006)

- El crecimiento de la planta docente en posgrado ha sido considerable en los últimos cinco años, sobre todo si se toma en cuenta que esta planta docente debe contar, por lo menos, con el grado de maestría para poder impartir clases. Esto podría ser otro de los impactos que el PROMEP, el incremento de la matrícula y el crecimiento de la tasa de titulación en posgrado.

Gráfico 16
PERSONAL DOCENTE EN POSGRADO 1990-2005



Fuente: Elaboración Propia con datos del INEGI

- El Programa Nacional de Becas para la Educación Superior ha colaborado para generar y hacer más equitativa la entrada y permanencia de los estudiantes de licenciatura y técnico superior. Como ya mencionamos, este programa otorga becas a jóvenes de escasos recursos que quieran continuar sus estudios superiores, para el primer ciclo, 2001-2002, el programa entregó 44,422 becas; en el segundo, 2002-2003, 94,539 becas; en el tercero, 2003-2004, 122,642 becas; y en el cuarto año, 2004-2005, 137,852 becas.
- El Sistema Nacional de Investigadores también arroja cifras interesantes, actualmente se cuenta con 12,068 miembros activos lo que representa un incremento del 75% en los últimos cinco años y esto se ha reflejado de forma muy notoria en las UPE dado que actualmente laboran en esas instituciones 3,000 investigadores SNI, cuando en 1991 lo hacían solamente 400; en los centros de investigación CONACYT también ha sido notable el incremento, actualmente laboran 1,200 investigadores SIN cuando en 1991 solamente lo hacían 300 (Chapela; 2006).

Capítulo 4

La estrategia para el mejoramiento de la calidad de los PE de posgrado de la política pública de educación superior y posgrado utiliza los instrumentos de política *evaluación* y *financiamiento* y se ve traducida, principalmente por los padrones de posgrados de excelencia que son programas operativos integrantes de esta política pública.

En este capítulo se pretende, de entrada, hacer una pequeña reconstrucción de lo que fue y, actualmente, es el padrón que reconoce a los PE de posgrado de calidad, señalar cuáles son sus principales características, analizar el motivo por el cual hubo un cambio en la estrategia y presentar los resultados y el impacto que dicho cambio logró. Posteriormente, el capítulo se direcciona en torno a las dos siguientes preguntas: ¿Existen algún tipo de restricciones, al interior de las IES, que limitan un impacto mayor? ¿Qué tipo de restricciones son?, para ello nos hemos centrado en uno de los sub-programas del Padrón de Fortalecimiento al Posgrado Nacional, PIFOP.

El motivo de lo anterior se deriva de nuestra hipótesis general que le da sentido a esta investigación: *La mejora de la calidad y la ampliación de la cobertura en el sistema de educación superior son una función de las características y diseño de la política pública respectiva, como variable exógena, y de las capacidades organizacionales de las IES y universidades, como variable endógena.*

4.1 Los Padrones de Programas de Posgrado de Calidad de los últimos 15 años.

El padrón de programas de posgrado de calidad ha venido funcionando a lo largo de los últimos quince años y durante ese tiempo ha sufrido cambios sustanciales en su diseño y naturaleza; se han redireccionado los incentivos que lo conformaban, se han creado nuevos mecanismos que pretenden fortalecerlo, se ha articulado en la red de la estrategia para el *fortalecimiento de las instituciones de educación superior* y se ha focalizado en aspectos que se manifestaron necesarios con su implementación al correr del tiempo.

4.1.1 Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia

A partir de la década de los noventa, el gobierno federal, a través del SEP-CONACYT, implementó el PPPE, el cuál tenía como finalidad dar reconocimiento público a los PE posgrado que fueren considerados de calidad. Este programa conjugaba una serie de incentivos que lo hacían muy atractivo para los PE de posgrado. Un programa que cruzó transversalmente al PPPE fue el Programa Becas-Crédito también de CONACYT que significaba la oportunidad a los programas reconocidos en el Padrón de que sus estudiantes recibieran una beca-crédito para realizar sus estudios de posgrado.

Cuadro 10
PPPE Y PROGRAMA BECAS CRÉDITO DE CONACYT

Programa	Evaluación	Financiamiento
Programa Becas-Crédito	La evaluación que esta relacionada a este programa consistía en la revisión de requisitos señalados y de la calidad, naturaleza y tipo de posgrado, llevada acabo por la oficina gubernamental encargada.	El financiamiento que otorgaba este programa consistía en una beca-crédito que cubría los gastos de manutención y colegiatura del individuo.
Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia	La evaluación relacionada a este programa consistía en una revisión de indicadores cuantitativos y cualitativos realizada por un comité de pares.	Además de la beca-crédito a la que podían acceder los estudiantes de este tipo de posgrado, estos últimos, los posgrados y las IES, podían recibir recursos extraordinarios para mejorar la calidad académica del PE principalmente.

Fuente: Elaboración propia

El PPPE se fundó en 1991 y tenía el objetivo específico de fortalecer la oferta de programas nacionales de calidad y orientar, dando información a los estudiantes sobre las mejores opciones para realizar sus estudios de posgrado.

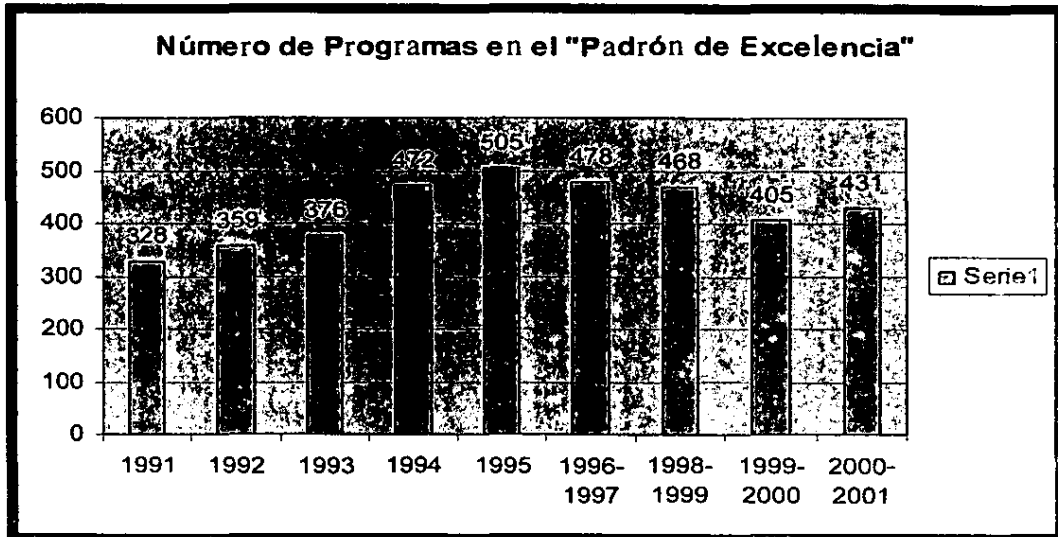
El ingreso del los PE al PPPE estaba en función de una evaluación realizada por Comités de pares especializados por áreas del conocimiento a cada uno de los PE haciendo énfasis en los siguientes indicadores:

- Antecedentes y características del programa. Contexto en el que se desarrolla el programa dentro de la institución del país.

- Planta académica. Contar con nivel de doctorado, preferentemente, o al menos el que se otorga en el programa; pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores; ser en su mayoría de tiempo completo y tener producción científica en colaboración con los estudiantes del programa.
- Plan de estudios. Requisitos de ingreso, permanencia, egreso y para la obtención de grado.
- Líneas y proyectos de investigación. Líneas de investigación bien definidas y desarrollo de proyectos en los que participen, conjuntamente, la planta académica y los alumnos del programa.
- Alumnos. Relación de alumnos y eficiencia Terminal.
- Vinculación con el sector productivo.
- Infraestructura. Laboratorios, talleres, campos de experimentación, cubículos, aulas y equipo de laboratorio, cómputo y transporte, entre otros.

En 1991, el Padrón contaba con 328 programas registrados, en sus primeros cinco años de vida experimentó constantes incrementos en el número de posgrados registrados llegando a tener hasta 505 posgrados de excelencia; a partir de 1995, el padrón sufrió un decremento en el número de posgrados registrados debido a que muchos de los posgrados registrados desde 1991 terminaron el ciclo por el cual fueron aceptados dentro del PPPE y al presentar su solicitud para renovar un ciclo más, les fue negada la inclusión ya que no mantuvieron los estándares de calidad por los cuales fueron aceptados.

Gráfico 17
PROGRAMAS EN EL PADRÓN DE EXCELENCIA 1991-2001



Fuente: Elaboración propia con datos de CONACYT (2005)

4.1.2 Un Cambio en el Padrón

Con el cambio de administración en el gobierno federal en 2000, el PPPE llegó a su fin a finales de 2001. Entre las razones por las cuales dicho programa concluyó se encuentra que:

- Dada la diversidad y heterogeneidad *entre e intra* de las IES, el PPPE generaba una brecha considerable entre los programas de buena calidad y los otros; ello debido a que el PPPE no contaba con los mecanismos apropiados para que aquellos programas que estaban cerca de los indicadores de calidad pudieran alcanzar los estándares necesarios para ser considerados dentro del padrón.
- Existencia de una brecha de calidad, aún, *entre* los PE que formaban parte del PPPE.
- El aseguramiento de la calidad en los programas que habían sido considerados dentro del PPPE no era muy cuidado por los mecanismos que tenía el mismo; de ahí que muchos de los programas que fueron incluidos en un t_0 , en un t_5 , cuando presentaban de nueva cuenta su solicitud para renovar su permanencia al PPPE, eran rechazados.

- Necesidad de incorporar esta estrategia dentro de la estrategia general de *fortalecimiento de las instituciones de educación superior*.

Otro de los cambios sustanciales que el nuevo padrón presenta es la necesidad de que al interior de los programas académicos se comience a generar una masa pensante, pro-activa y que interactúe constantemente con los alumnos. Precisamente a lo que nos referimos es a la consolidación de una *organización académica* que impulse a cada uno de los programas hacia los parámetros de calidad. De la otra parte, el antiguo padrón solamente se conformaba con el cumplimiento de una serie de requisitos de procedimiento que no impactaban en el desarrollo, aprovechamiento y mejora del programa de posgrado.

4.1.3 - Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional

Derivado de las carencias y debilidades que fueron detectadas en el PPPE, surge, en el 2001, el Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN).

El PFPN, por su parte, esta compuesto por dos subprogramas: el PNP y el Programa de Fortalecimiento al Posgrado Nacional (PIFOP); es operado por la Subsecretaría de Educación Superior (SES) y por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), tiene como principal objetivo el fomentar la mejora y asegurar la calidad del posgrado nacional, así como reconocer públicamente a los programas de posgrado consolidados e impulsar la creación de nuevos posgrados de calidad con base en planes estratégicos de desarrollo institucional y consistentes con la planeación de la educación superior en las entidades federativas.

Para la operación del PFPN, se estableció el Consejo Nacional de Posgrado cuyas funciones son las de definir las políticas de evaluación (definición de los comités de evaluación y reglas para su funcionamiento, selección de árbitros y comités evaluadores, marcos de referencia, procedimientos), de seguimiento, de fomento al posgrado y asignación de recursos, esta formado por representantes del CONACYT y SEP y se

auxilia por un Consejo Consultivo integrado por representantes de los sectores académico, gubernamental y productivo. Los recursos para que opere el PFPN provienen del Fondo Sectorial SEP-CONACYT.

En las reglas de operación de los programas del CONACYT se encuentran tres grandes programas sustantivos que derivan de su participación en la ejecución del Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006 (PECYT): 1) Apoyos para el Fomento, la Formación, el Desarrollo y la Consolidación de Científicos y Tecnólogos; 2) Fomento a la Investigación Científica; 3) Fomento a la Innovación y al Desarrollo Tecnológico. En este sentido es el CONACYT es un actor relevante de carácter nacional que se desempeña como promotor del desarrollo científico y tecnológico, con el propósito de contar con capital humano preparado para emprender las tareas que permitan transformar los conocimientos en aplicaciones útiles y que esos efectos generen una economía sólida con tecnologías más productivas y competitivas.

Dentro del PECYT se encuentra el objetivo estratégico de *fortalecer a las instituciones responsables de la formación de recursos humanos de alta calidad*, por lo tanto el PFPN está estrechamente ligado con dicho objetivo” dado que su objetivo primordial es la de fomentar la mejora y asegurar la calidad de los programas de posgrado que se imparten en las IES.

Así pues, para la consecución de los objetivos del PFPN, el PIFOP está orientado a revertir las debilidades y consolidar las fortalezas de las IES y PE para que estos últimos ingresen al PNP; éste último, el PNP, tiene el propósito de asegurar y hacer pública la alta calidad con la cual funcionan los programas de posgrado a nivel nacional.

Un aspecto fundamental que presenta el PFPN con respecto al PPPE es que incorpora la idea de *planeación estratégica* que se ve reflejada en su sub-programa PIFOP.

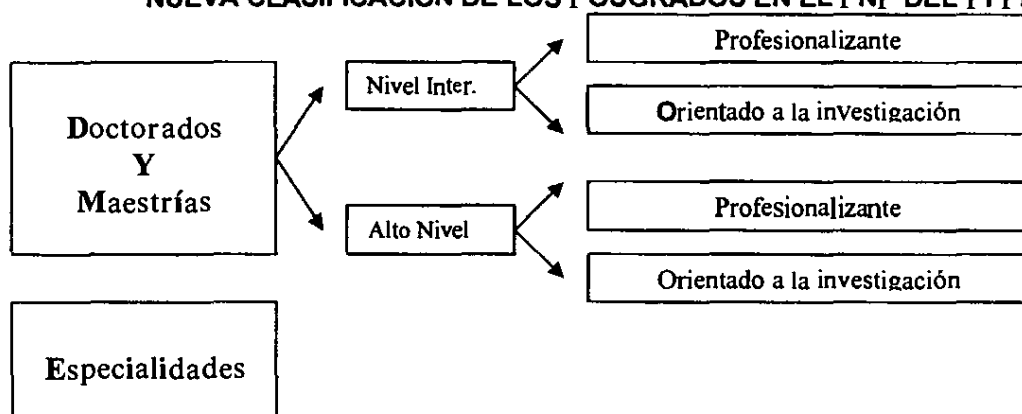
4.1.3.2 El Padrón Nacional de Posgrado

El PNP tiene como propósito general reconocer públicamente la calidad educativa con la cual operan los programas de posgrado a nivel nacional; es un elemento que coadyuva a la rendición de cuentas de las IES debido al prestigio público que se le otorga a los PE. Su orientación es apoyar con recursos complementarios, especialmente becas, a aquellos PE que cumplen con ciertos parámetros de calidad a fin de que éstos cuenten con los necesarios para el aseguramiento de la calidad. La permanencia en el PNP de un PE aceptado tiene una vigencia de cinco años, después de los cuales los PE tienen que presentar nuevamente su solicitud.

El PNP a diferencia del PPPE, reconoce, entre los posgrados, dos niveles; en el primero se reconoce a aquellos posgrados que son considerados “competentes a nivel internacional”, los cuales satisfacen plenamente los indicadores de calidad, cuentan con profesores de reconocimiento internacional, su producción científica es publicada en revistas de arbitraje internacional y mantienen vínculos con instituciones internacionales de nivel reconocido. El segundo nivel refiere a aquellos posgrados considerados de “alto nivel”, los cuales se caracterizan por satisfacer los indicadores, pero que no alcanzan un perfil de competitividad internacional.

En el mismo sentido, por el contrario que en el PPPE, el PNP reconoce dos categorías de entre los posgrados que lo integran; programa con orientación hacia la profesionalización y programa con orientación hacia la investigación, estas nuevas figuras permiten diferenciar a aquellos posgrados que se orientan a la producción de recursos humanos para la docencia e investigación nacional y aquellos posgrados que se orientan en la producción de recursos humanos para la integración de las estructuras administrativas, públicas y privadas del país, y para el desarrollo de nuevas tecnologías que apoyen al sector productivo nacional. Otro aspecto innovador del PNP es que incluye a las “especialidades”, aunque han sido pocas las especialidades que han podido ingresar, este es considerado un esfuerzo importante debido que en éstas también se forma proporción considerable de capital humano calificado.

Esquema 8
NUEVA CLASIFICACIÓN DE LOS POSGRADOS EN EL PNP DEL PFPN



El Padrón Nacional de Posgrado hace énfasis en la necesidad de contar con una planta académica de calidad que pueda hacer frente a las exigencias que se derivan del funcionamiento de un posgrado, pero fundamentalmente el padrón exige que esta masa pensante se encuentre relacionada estrechamente con la formación de los estudiantes del posgrado. El padrón trata de dar su justa dimensión a la tarea de docencia frente a la tarea de investigación que llevan a cabo los investigadores del país.

Las variables que observan los comités de pares en la evaluación de los PE para su ingreso al PNP es igual a la que realizan para determinar el ingreso o no al PIFOP, como veremos más adelante, hacen énfasis en la estructura y composición de la planta académica; en el tipo de interacción entre profesores y estudiantes; en el grado académico de los profesores; en la capacidad de gestión del PE; en la coherencia entre sus metas, objetivos y acciones; en la normativa interna del posgrado; y en el seguimiento que estos le dan a sus egresados.

4.1.3.2 Programa Institucional de Fortalecimiento al Posgrado

El PIFOP, al igual que el PFPN, se creó en 2001, y tiene como propósito general apoyar a aquellas instituciones y programas que cuentan con las cualidades potenciales de revertir, por un lado sus principales debilidades que impiden formar parte del PNP y, por otro,

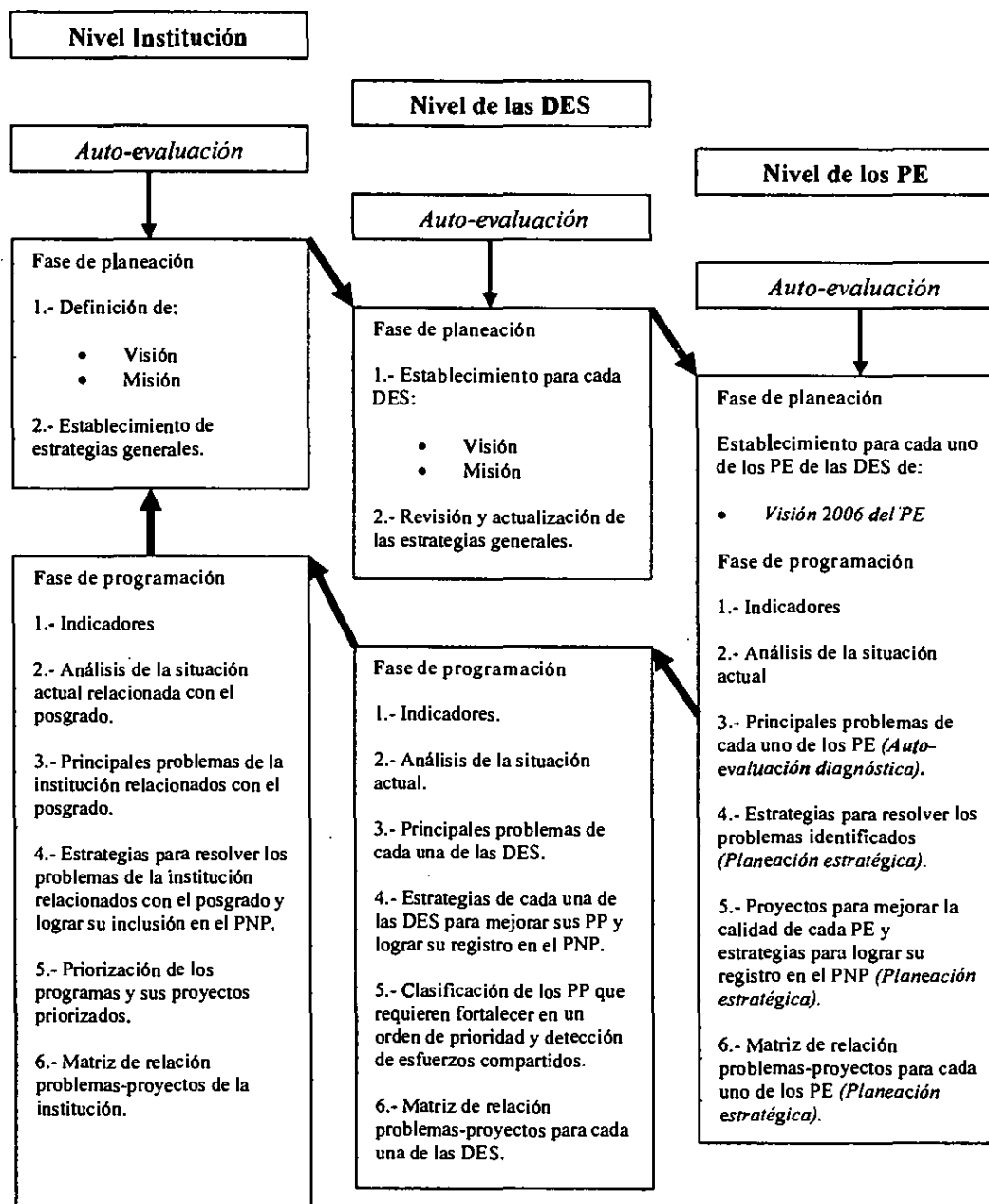
cumplir dentro del periodo 2001-2006 con los principales parámetros de calidad en el marco del Padrón. Esto es, que las instituciones participantes mejoren la calidad de sus programas correspondientes a especialización, maestría y doctorado para alcanzar el logro de sus indicadores de desempeño antes del año 2006. Por lo tanto, podemos decir que el PIFOP se convierte en un vehículo que permite a los PE que están fuera del PNP, ingresar a él como límite a 2006.

En el PPPE, una de las dificultades existentes era que aquellos programas que no cumplían con los requisitos para ingresar el Padrón no tenían un mecanismo a su alcance que les apoyara –financiera o técnicamente- para ingresar a él. Por lo tanto, el PIFOP es considerado como un cambio sustancial en la política nacional de posgrado.

La población objetivo del PIFOP, son los PE que no están dentro del PNP pero que cuentan con cualidades potenciales para ser parte de éste.

Existen tres dimensiones que dan forma y sentido al PIFOP. La primera es a nivel de PE, en ellos se realiza un ejercicio de planeación estratégica y auto-evaluación a nivel local del cual deriva un proyecto denominado como ProPep; la segunda dimensión tiene origen en las DES donde también se realiza un proceso de auto-evaluación y planeación estratégica con la finalidad de fortalecer a cada uno de los PE que conforma esa DES; finalmente, la tercera dimensión es a nivel institucional donde se ven traducidas y reflejadas de forma integral la misión, la visión, las estrategias generales de la institución en su conjunto.

Esquema 9
PROCESO PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PIFOP INSTITUCIONALES Y PROPEP'S



Fuente: Elaboración propia con datos de SEP (2002)

Como se puede observar, el PIFOP representa un esfuerzo de integralidad para la IES dado que pretende que las tres dimensiones mencionadas, IES, DES y PE, compartan una misma visión y misión que armonicen sus estrategias de desarrollo académico e institucional.

El PIEOP es asumido como un mecanismo de política pública en el cual se conjugan los dos instrumentos de política de los que hablamos en el primer capítulo:

Evaluación:

- Autoevaluación
- Planeación Estratégica
- Evaluación de tipo dictaminatoria

Financiamiento:

- Extraordinario

En cuanto a la evaluación es de tipo *diagnóstico* que comienza con una Auto-evaluación que realizan los PE y las IES en su conjunto con la finalidad de detectar las fortalezas y debilidades existentes a su interior en distintas dimensiones de su estructura, tales como:

- Normativa para el ingreso de estudiantes
- Normativa para la permanencia y obtención de grado
- Seguimiento de la trayectoria y rendimiento de los estudiantes
- Características de la planta académica
- Plan de estudios del PE
- Seguimiento a graduados
- Vinculación y difusión de posgrado
- Fuentes alternas de financiamiento

En seguida de la auto-evaluación se prosigue a realizar el ejercicio de *planeación estratégica* que implica la tarea de realizar un encadenamiento lógico entre *Objetivos-Metas-Acciones* que las IES y PE se comprometen a realizar con la finalidad de que en un tiempo determinado el PE ingrese al PNP. Así pues, el ejercicio de *planeación estratégica* permitiría dar solución a la problemática derivada de las debilidades y

consolidación de las fortalezas observadas en las dimensiones que se analizaron en el ejercicio de auto-evaluación.

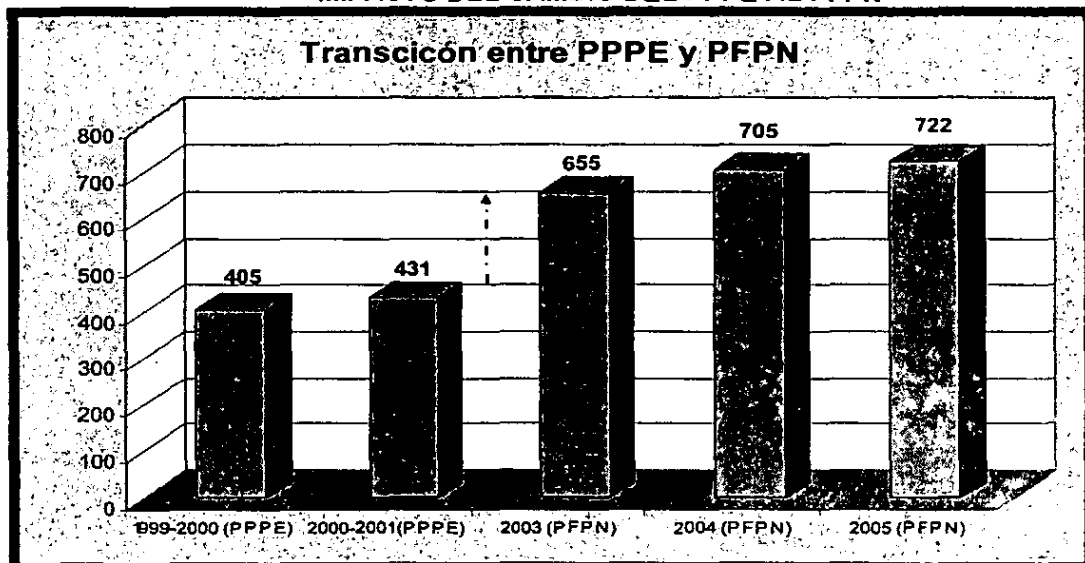
Este ejercicio de *planeación estratégica*, finalmente, se traduce en un documento o proyecto, ProPep, que los PE entregan a los comités de pares dictaminadores con la finalidad de que estos lo evalúen y dictaminen sobre su contenido.

En cuanto al financiamiento, la naturaleza de este, es de tipo extraordinario dirigido a la consolidación de cuerpos académicos y en la ampliación y modernización el equipamiento e infraestructura. Además de coadyuvar en incrementar las tasas de titulación de los estudiantes por medio del Programa Becas CONACYT.

4.2 Principales resultados del PFPN (PIFOP, PNP).

Los resultados que arroja el PFPN y sus dos subprogramas, PNP y PIFOP, muestran que el giro que dio el programa con respecto al PPPE fue positivo debido a que los programas que participaron se incrementó en un 51.9% para el primero y segundo años en que comenzó a operar el PFPN, impacto que se tradujo en un incremento de la matrícula estudiando en posgrados reconocidos por su calidad a nivel nacional. Para 2005, el padrón muestra un incremento del 67.5% con respecto a los últimos datos que brindó el PFPN, se han graduado 2,214 estudiantes de maestría y 1,717 de doctorado en programas reconocidos en el PNP. Con respecto a las IES, con el PFPN se nota un crecimiento de 56.7% de IES apoyadas por el programa debido a que con el PPPE se apoyaban a 67 y con el PFPN se apoyan actualmente a 105.

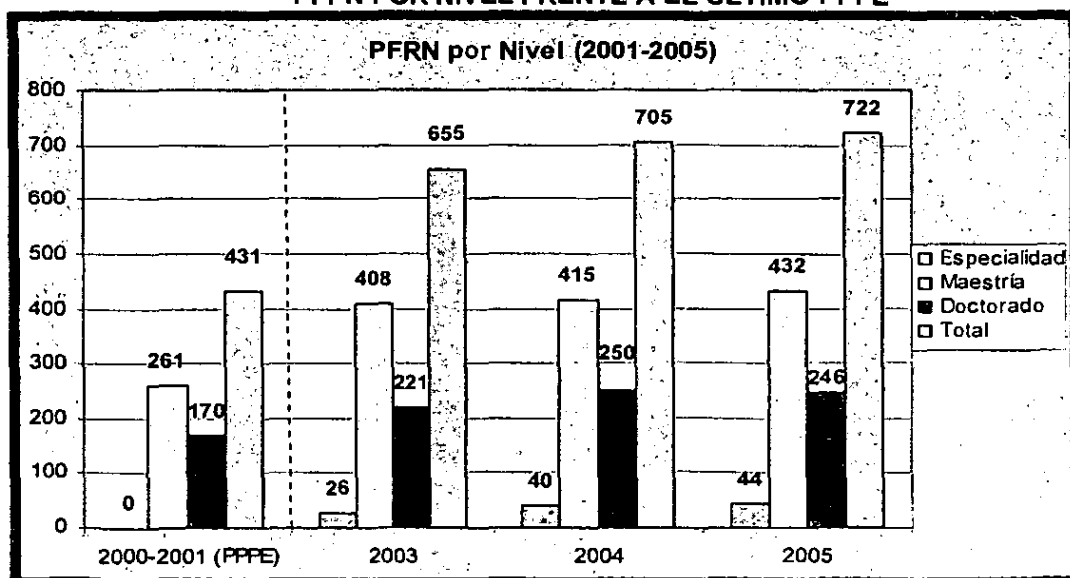
Gráfico 18
IMPACTO DEL CAMBIO DEL PPPE AL PFPN



Fuente: Elaboración propia con datos de CONACYT (2005)

La oportunidad que brinda el PFPN de incluir a las especialidades se traduce en que a 2005, 44 especialidades hayan sido reconocidas, para el mismo año el padrón representó un incremento de PE de maestría de un 65.5% y de un 44.7% para los programas de posgrado.

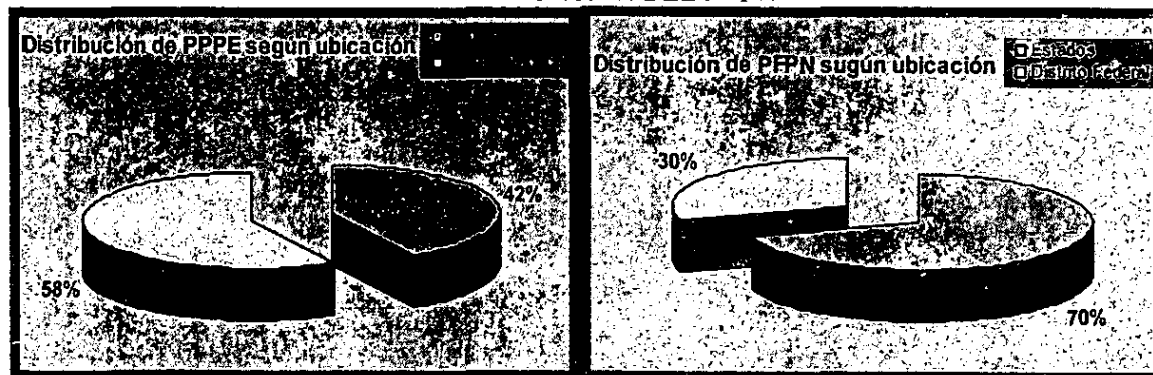
Gráfico 19
PFPN POR NIVEL FRENTE A EL ÚLTIMO PPPE



Fuente: Elaboración propia con datos de CONACYT (2005)

La distribución de los PE con respecto a la capital y la provincia demuestra que ha habido un avance en cuanto a que las IES de los estados han incrementado el porcentaje de programas reconocidos y apoyados por el PFPN.

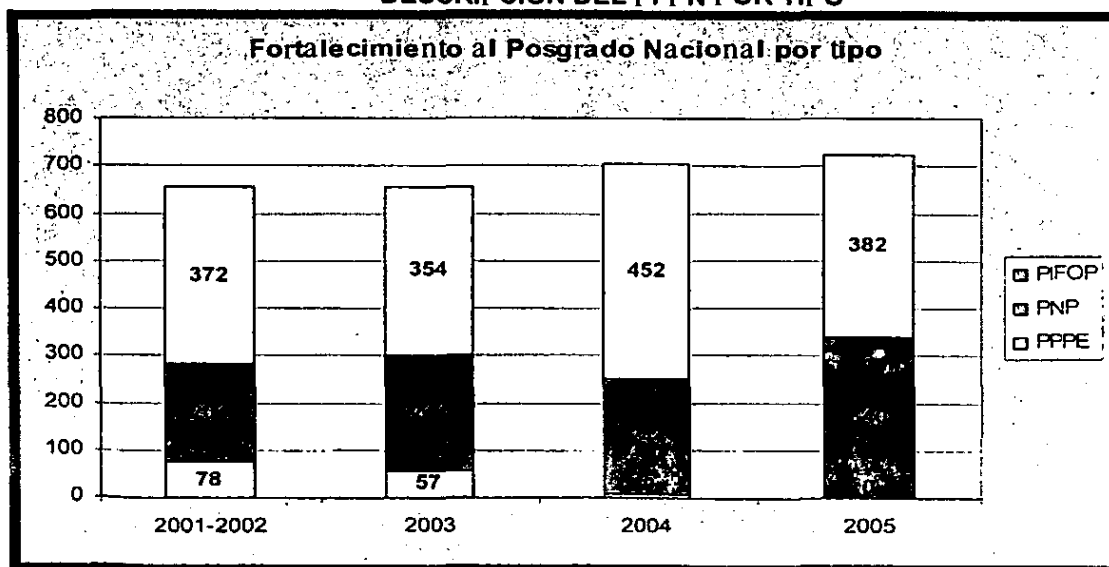
Gráfico 20
DISTRIBUCIÓN DEL PPPE POR UBICACIÓN FRENTE A LA DISTRIBUCIÓN POR UBICACIÓN DEL PFPN



Fuente: Elaboración propia con datos de Ibarra Colado (2002) y CONACYT (2005)

La distribución de los PE con respecto a los sub-programas que componen al PFPN (PNP y PIFOP) muestra que la estrategia hace énfasis en el fortalecimiento de los PE para que estos finalmente ingresen al PNP ya que en todos los periodos en que ha operado más del 50% de los PE dentro del PFPN lo han hecho en su vertiente del PIFOP.

Gráfico 21
DESCRIPCIÓN DEL PFPN POR TIPO



Fuente: Elaboración propia con datos de CONACYT (2005)

El cambio que dio el padrón de posgrados de excelencia a partir del año 2000 y los resultados que provocó dicho cambio, nos permite retomar una de las proposiciones de Van Vught: *“Cuanto más grande es la uniformidad de las condiciones ambientales de las organizaciones de educación superior, más bajo es el nivel de diversidad del sistema de educación superior”*, los impactos que se muestran en los gráficos anteriores nos hablan de una mayor cobertura del PFPN frente al PPPE debido a que el grupo objetivo que el PFPN era más amplio gracias a que cuenta con el PIFOP considerado como un vehículo para aquellos PE con algunas carencias para ingresar al PNP, cuestión que el PPPE no tenía.

4.3 ¿Qué sucede al interior de las universidades? Un contraste entre los impactos de la política pública y las restricciones que enfrentan los PE con relación a la *organización académica* y a la *gestión educativa* de estos: **Caso PIFOP**.

Es indudable que existe un impacto positivo que ha logrado la estrategia para la mejora de la calidad de los PE de posgrado como demuestran los indicadores previamente expuestos. Las preguntas que conducen el sentido de esta parte de la investigación serían: ¿Existen algún tipo de restricciones, al interior de las IES, en los PE de posgrado específicamente, que limitan un impacto mayor? ¿Qué tipo de restricciones son?, lo que se pretende es hincar el diente en aspectos que no son visibles con la simple presentación de los impactos pero que son determinantes para que dichos impactos pudieran ser mayores.

Como apuntamos en el capítulo segundo, la *gestión educativa* en los PE de posgrado consiste en la *concatenación de decisiones y acciones llevadas a cabo por individuos que son parte de éstas que conducen al logro de un conjunto de metas u objetivos previamente establecidos por la IES o PE, haciendo uso de los recursos que dicha organización tiene a su alcance para satisfacer las restricciones –políticas, organizacionales, financieras, procedimentales- que el contexto externo pudiera establecerle y, en consecuencia, generar y almacenar información que genere aprendizaje que permita facilitar el proceso en un futuro.*

Lo anterior, aunado con la *organización académica* que se encuentra relacionada con la forma en que se encuentra estructurada la planta académica de los posgrados con la finalidad de la mejora de la calidad en estos⁴⁶, son las dos variables en las que pondremos atención con la finalidad de comprobar si es que se erigen como restricciones para que los programas puedan ingresar a uno de los programas operativos que integran la política pública de educación superior y posgrado; por lo tanto, para que la misma produzca mejores resultados.

4.3.1 Unidad de observación.

Para investigar acerca de los aspectos que no son visibles hemos escogido como unidad de observación al PIFOP en su dimensión de los PE, esto es los ProPep. Lo anterior debido a que es, precisamente, en esta dimensión, la más pequeña que conforma al PIFOP pero en donde se realiza el trabajo más sustantivo de auto-evaluación y planeación estratégica. Analizaremos la evaluación dicataminatoria que los comités de pares realizaron a los ProPep.

Para participar en las convocatorias, los responsables de los PE tendrían que formular el programa de fortalecimiento respectivo, ProPep, como resultado de un proceso participativo de planeación estratégica y auto-evaluación estableciendo el año compromiso de ingreso al PNP que deberá ser a más tardar para 2006, lo anterior en el marco de una visión integral a nivel de cada una de las IES que se ve reflejado en el PIFOP institucional.

⁴⁶ Para CONACY, uno de los operadores de la política pública, es fundamental la forma en que se encuentra estructurada la planta académica para garantizar la calidad de un programa de posgrado. Los criterios mínimos que debe reunir un programa de posgrado de buena *calidad* son: a) que la gran mayoría de la planta docente tenga un grado académico superior al que imparte y una trayectoria destacada en el campo del conocimiento en que trabaja; b) que la gran mayoría de la planta académica tenga experiencia docente; c) que las disciplinas, especialidades y líneas de investigación o de generación y aplicación del conocimiento o de trabajo profesional experto de los profesores de tiempo completo, sean congruentes con los objetivos del programa; d) que el tiempo total de dedicación al programa de los profesores que lo atienden, sea suficiente, considerando “equivalentes a tiempo completo” por alumno; e) que en los programas de orientación profesional, se garantice la participación de profesionales con una trayectoria sobresaliente y reconocida en el ámbito de su ejercicio laboral (CONACYT; 2006).

Para efectos de esta investigación nos centraremos en la convocatoria del PIFOP 2.0.

4.3.2 Órgano evaluador y escenarios de la evaluación

Los ProPep son sometidos a una evaluación dictaminadora realizada por los comités de pares designados por el CNP, la cual se enfoca a evaluar 32 variables o dimensiones en cada uno de los proyectos presentado por los PE de posgrado. A cada una de estas 32 variables (ver ANEXO 1) se les asigna un escenario, según las características que encuentren en los ProPep, de entre cuatro posibles existentes. Dichos escenarios se encuentran distribuidos en forma ordinal; esto es, el primero de los escenarios es el menos favorecedor y el último de los escenarios es el más favorecedor, tal como lo podemos observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 11
ESCENARIOS DE LA EVALUACIÓN A LOS PROPEP

Muy bajo	Bajo	Bueno	Muy bueno
Baja		Alta	

Fuente: Elaboración Propia

4.3.3 Resultados de la evaluación a los ProPep

El análisis de los resultados de los ProPep para las convocatorias PIFOP 1.0 y PIFOP 2.0⁴⁷ vertieron los siguientes resultados (ver tablas en ANEXO 3):

- Con respecto a la naturaleza del sector de las universidades e IES, se encuentra que para la primer convocatoria del PIFOP, 1.0, las universidades e instituciones privadas tuvieron una alta tasa de rechazo de sus ProPep, 82.5%. Con respecto a la segunda convocatoria, PIFOP 2.0, la tasa de rechazo disminuyó a un 38.2%.
- Con respecto al tipo de universidad o IES se encuentra que para la primer convocatoria la tasa de rechazo para las universidades públicas federales fue de un 82.5% y para las universidades públicas estatales fue de 64.7%; de otra parte, ia

⁴⁷ Dicho análisis se realizó explorando las bases de datos PIFOP 1.0 y PIFOP 2.0 de CONACYT (2006).

tasa de aprobación para los centros de investigación CONACYT fue de 79.6%. Para la segunda convocatoria la situación cambió con respecto a la tasa de rechazo para las universidades públicas federales y estatales; para las primeras, la tasa de rechazo disminuyó a un 38.2%; para las segundas, la tasa disminuyó a un 55.1%. En relación con los centros de investigación CONACYT, la tasa de aceptación se mantuvo relativamente constante, 78.4%.

- Con respecto al tipo de programa académico –especialidad, maestría o doctorado-, para la primer convocatoria los programas de especialidad tuvieron una tasa de rechazo del 89.7% habiéndose presentado a la convocatoria un total de 145 ProPep de especialidad. Para la segunda convocatoria, únicamente se presentaron 66 ProPep de especialidad habiendo disminuido la tasa de rechazo al 43.9%. En relación a los programas de doctorado la tasa de rechazo fue del 42.3% para la primer convocatoria y para la segunda del 36.3%.
- Con respecto al área de conocimiento de los PE, para la primer convocatoria los ProPep que provenían del área *Biología y Química* sufrieron un alza en la tasa de rechazo del 28.6% al 47.6% de la primera a la segunda convocatoria. El área de *Médicas y Salud*, por el contrario, sufrieron una disminución de la tasa de rechazo del 70.3% al 46.3% de la primera a la segunda convocatoria. En el área de *Humanidades* la tasa de rechazo disminuyó del 63% al 51% de la primera a la segunda convocatoria. Finalmente, en el área de *Ciencias Sociales* la tasa de rechazo disminuyó del 76.6% al 58.2% de la primera a la segunda convocatoria.

Los anteriores, son los resultados más significativos que se derivan del estudio de las bases de datos del PIFOP 1.0 y PIFOP 2.0; en términos generales se puede observar que las tasas de rechazo de los ProPep disminuyeron en la segunda convocatoria del PIFOP principalmente con respecto a las IES privadas, los programas académicos de especialidades, universidades públicas federales y áreas del conocimiento como *Medicas* y *Ciencias Sociales*.

En términos generales, la tasa de rechazados para la primer convocatoria fue de un 59.6%, y para la segunda convocatoria la tasa disminuyó al 48.1%.

Tabla 1
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROPEP (ACEPTADOS Y RECHAZADOS)

Condición	PIFOP 1.0		Condición	PIFOP 2.0	
	Total	%		Total	%
Rechazado	548	59.6%	Rechazado	419	48.1%%
Aprobado	372	40.4%	Aprobado	446	51.9%%
Total	920	100%	Total	871	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONACYT (2006)

A partir de la pasada presentación sobre las tasas de rechazo y aceptación de los ProPep de los PE de las universidades e IES, nosotros nos preguntamos sobre las variables que influyen en la aceptación o rechazo de dichos ProPep. De nuestra parte y en consonancia con la propuesta de hipótesis, pensamos que debemos observar lo que sucede al interior de este tipo de instituciones para saber cuales son las variables más determinantes que permiten o no la aceptación de los ProPep al PIFOP. Para ello hemos utilizado la evaluación realizada a los ProPep en la convocatoria PIFOP 2.0 para determinar cuáles son las variables más significativas que determinan la aceptación o rechazo a ingresar al PIFOP en su convocatoria 2.0.

El siguiente análisis se centra en las razones por las cuales dichos proyectos fueron rechazados. Analizamos 32 variables que son observadas por los comités de pares en cada uno de los ProPep que presentan los PE, según el instrumento de evaluación de los ProPep, estas 32 variables determinan la aceptación o rechazo de PE en el PIFOP, nuestro interés se centra en saber cuáles de esas 32 variables son las más significativas y en cuánto aumentan la probabilidad de que un ProPep sea aceptado en el PIFOP.

Para lo anterior, hacemos uso de un modelo de regresión logística multivariable⁴⁸ (ver ANEXO 2) que nos permite dilucidar cuáles son las variables significativas que determinan la entrada o no de los PE al PIFOP⁴⁹.

⁴⁸ El modelo de regresión logística multivariable nos permite estimar la probabilidad de que un evento suceda o no suceda en función de dos o más variables que determinan dicha probabilidad.

⁴⁹ Cabe mencionar que del universo total de ProPep presentados para la convocatoria 2.0, 871, solo utilizamos en la regresión logística 774 debido a que 97 de los Propep presentados no cumplieron con los requerimientos de formato al momento de entregarse por lo cual fueron rechazados inmediatamente en ventanilla sin siquiera pasar a revisión de los comités de pares. Por lo tanto, para la inferencia estadística se

Tabla 2
RELACIÓN DE LOS PROPEP RECHAZADOS POR FORMATO, FRENTE A LOS RECHAZADOS Y ACEPTADOS POR LA EVALUACIÓN DE LOS COMITÉS DE PARES.

Condición	PIFOP 2.0	
	Total	%
Rechazado por formato	97	11.13%
Rechazado	328	37.65%
Aprobado	446	51.22%
Total	871	100%

El primer modelo de regresión logística que se corrió en el paquete estadístico⁵⁰ estaba integrado por las 32 variables que integran al instrumento de evaluación de los ProPep y en el cual identificamos a las variables explicativas significativas que determinan la condición de ser aceptado o rechazado de los ProPep.

$$P(Y=1) = \frac{e^{(\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_{32} X_{32})}}{1 + e^{(\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_{32} X_{32})}}$$

Al correr el modelo de regresión logística con las treinta y dos variables independientes encontramos que las siguientes ocho variables se presentaron como significativas al .05%

- 1) anplanaca; 2) esplanaca; 3) inplanaca; 4) eststrar; 5) ideaprofor; 6) matriz; 7) incpropro;
- 8) anreprocest

Por lo que nuestro modelo ajustado quedó de la siguiente forma:

$$P(Y=1) = \frac{e^{(\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_{32} X_8)}}{1 + e^{(\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_{32} X_8)}}$$

$$\ln(\text{dictam}) = \alpha + \beta_1(\text{anplanaca}) + \beta_2(\text{esplanaca}) + \beta_3(\text{inplanaca}) + \beta_4(\text{eststrar}) + \beta_5(\text{ideaprofor}) + \beta_6(\text{matriz}) + \beta_7(\text{incpropro}) + \beta_8(\text{anreprocest})$$

realizará con el conjunto que sí cumplió con los requerimientos de formato y que, por lo tanto, pasaron a revisión con los comités de pares.

⁵⁰ El paquete estadístico que se utilizó para correr el modelo de regresión logística multivariable fue el SPSS en su versión 13.0.

Donde (dictam) es una variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando el PE ha sido aceptado para entrar al PIFOP debido a la evaluación realizada a su respectivo ProPep, y cero en otro caso. Y las variables (anplanaca); (esplanaca); (inplanaca); (eststrar); (ideaprofor); (matriz); (incpropro); (anreprocest) que son variables explicativas dummy que toman el valor de 1 cuando han sido calificadas como *bueno* o *muy bueno* (calificación alta) en el ProPep, y cero en otro caso *bajo* o *muy bajo* (calificación baja).

Tabla 3
COEFICIENTES DE LA REGRESIÓN LOGIT

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95.0% EXP(B)	
							Lower	Upper
ANREPROCEST	.503	.220	5.220	1	.022	1.654	1.074	2.548
ANPLANACA	.541	.245	4.887	1	.027	1.717	1.063	2.773
IDEAPROFOR	.596	.236	6.411	1	.011	1.816	1.144	2.881
ESPLANACA	.582	.250	5.391	1	.020	1.789	1.095	2.923
MATRIZ	.885	.236	14.102	1	.000	2.424	1.527	3.848
INPLANACA	2.509	.253	98.036	1	.000	12.295	7.482	20.205
INCOPROPRO	.954	.233	16.772	1	.000	2.597	1.645	4.101
ESTSTRAR	.532	.215	6.138	1	.013	1.703	1.118	2.595
Constant	-4.701	.375	156.954	1	.000	.009		

De esta forma podemos hacer la relación de las variables con nuestra propuesta de hipótesis donde sostenemos que los programas que integran la política pública de educación superior y posgrado como el PIFOP se enfrentan a resistencias, al interior de las universidades e instituciones de educación superior, relacionadas con: problemas de *organización académica* y de *gestión educativa*.

Organización académica

- Resultado del análisis de las características de la planta académica que colabora en el PE de posgrado (anplanaca)
- Estrategias para mejorar las características de la planta académica que colabora en el PE de posgrado (esplanaca)
- Tendencia de los indicadores asociados a la planta académica (inplanaca)

Gestión educativa de los programas de posgrado

- Identificación y aprovechamiento de las fortalezas del PE de posgrado (ideaprofor)
- Matriz metas-compromiso del PE de posgrado (matriz)
- Incidencia del proyecto en la solución de los problemas del PE de posgrado (incopropro)

Otras

- Resultados del análisis de los requisitos y procedimientos de selección para el ingreso de estudiantes al programa académico (anreprocest)
- Resultados de los estudios de seguimiento de la trayectoria y rendimiento escolar de los estudiantes y su incidencia en la mejora de la calidad del PE de posgrado (eststrar)

Las hemos dividido en tres bloques; el primero, que presenta aquellas variables que están relacionadas con la *organización académica* de los programas académicos de posgrado, el segundo que presenta un conjunto de variables que nosotros relacionamos con la gestión educativa de los programas de posgrado y, finalmente, el tercero que nos presenta el último bloque de variables que no están relacionadas con ninguno de los dos anteriores.

a) Organización académica:

Para el primer bloque que encontramos, *organización académica*, se observa que para ser aceptado en el PIFOP los evaluadores de los ProPep consideran relevante los resultados y las proyecciones que hacen los propios PE sobre su planta académica. Como mencionamos en el segundo capítulo, la *organización académica* es un elemento determinante para que mejore la calidad de los servicios educativos que brindan los programas académicos; en ese sentido, se encuentra en el análisis de la evaluación del PIFOP 2.0 que los evaluadores dimensionan como aspectos importantes las variables relacionadas con la *organización académica*.

Los ProPep evaluados en las variables *esplanaca*, *anplanaca* e *inplanaca* con calificación alta tienen una coincidencia, con respecto a los Propep que fueron aceptados, del 88.6%; 88.8%; y 93.7% respectivamente; dicho de otra forma, la mayor proporción de los ProPep aceptados en el PIFOP tuvieron una evaluación alta en las variables mencionadas (ver ANEXO 3).

En este sentido, el no contar con calificación alta, en la evaluación que se realizan en los ProPep, en específico en estas variables que se presentan, puede convertirse en una restricción para que más programas académicos se incorporen al PIFOP. Lo que pretendemos señalar es que aún existen problemas notorios al interior de los PE de posgrado relacionados con la configuración de la planta académica; esto es, el núcleo de profesores-investigadores al interior de muchos de los posgrados del país se encuentra sin consolidarse actualmente.

Para los programas con orientación profesional es necesario que se cuente con un núcleo básico de profesores tiempo completo que garantice la atención personalizada de los estudiantes de posgrado, además de incluir a un número considerable de profesores de reconocida calidad en el ámbito profesional. Se busca que a nivel maestría se cuente con un mínimo de 6 profesores tiempo completo (CONACYT; 2006).

Para los programas con orientación a la investigación se pretende que al programa cuente, también, con un núcleo básico de profesores que garantice la atención personalizada a estudiantes, donde la planta académica, para programas de maestría, deberá ser fundamentalmente de tiempo completo con un mínimo de 8 profesores tiempo completo de los cuales 5 deberán tener, por lo menos, el grado de doctor. En tanto para programas de maestría y doctorado, en conjunto, se deberá contar con un mínimo de 12 profesores tiempo completo que de los cuales, por lo menos, 9 deberán tener el grado de doctor (CONACYT; 2006).

Los resultados que obtuvimos del ejercicio estadístico de regresión, nos brinda los siguientes resultados con respecto a las variables relacionadas con la *organización académica*:

- 1) un ProPep que ha sido evaluado con calificación alta en la variable de “resultados del análisis de las características de la planta académica que colabora en el PE de posgrado (anplanaca)”, es 1.71 veces más propenso a ser aceptado, que aquellos ProPep que obtuvieron una calificación baja, manteniendo todas las demás variables constantes.
- 2) un ProPep que ha sido evaluado con calificación alta en la variable de “estrategias para mejorar la planta académica que colabora en el PE de posgrado (esplanaca)”, es 1.78 veces más propenso a ser aceptado, que aquellos ProPep que obtuvieron una calificación baja, manteniendo todas las demás variables constantes.
- 3) un ProPep que ha sido evaluado con calificación alta en la variable de “tendencia de los indicadores asociados a la planta académica (implanaca)”, es 12.29 veces más propenso a ser aceptado, que aquellos ProPep que obtuvieron una calificación baja, manteniendo todas las demás variables constantes⁵¹.

Finalmente, los signos que acompañan a los parámetros beta estimados en la tabla de resultados de la regresión para las variables relacionadas con la *organización académica*, nos indican que existe una relación positiva entre dichas variables y la variable dependiente que en este caso es “dictamen del CNP”; esto es, cuando las variables pasan de cero a uno, la probabilidad de que el PE ingrese al PIFOP aumenta.

b) Gestión educativa

En el segundo bloque de variables, *gestión educativa* de los PE de posgrado, se observa que para que los PE de posgrado sean admitidos en el PIFOP los evaluadores de sus correspondientes ProPep hacen énfasis en tres variables que están estrechamente relacionadas con la *gestión*. Como presentamos en el segundo capítulo, la *gestión educativa de los PE de posgrado* es el proceso mediante el cual los encargados del PE

⁵¹ Para obtener los efectos marginales de cada una de las Variables explicativas se saca el antilogaritmo de cada una de las betas estimadas, ver ANEXO 4.

logran la consecución de metas y objetivos, previamente establecidos, con la finalidad de mejorar las condiciones internas y externas de sus respectivos PE.

Los ProPep evaluados en las variables *ideaprofor*, *matriz* e *incapro* con calificación alta tienen una coincidencia, con respecto a los ProPep que fueron aceptados, del 84.3%; 87.7%; y 84.8% respectivamente; dicho de otra forma, la mayor proporción de los ProPep aceptados en el PIFOP tuvieron una evaluación alta en las variables mencionadas (ver ANEXO 3).

Al igual que el bloque anterior, el no contar con una calificación alta en la evaluación de los ProPep con respecto a estas tres variables llega a convertirse en una restricción para que los PE ingresen al PIFOP. En términos generales, se observa que, a pesar de que la política pública de educación superior y posgrado incorporó a partir del año dos mil como sub-objetivo general la mejora de la gestión del sistema, siguen presentándose problemas en ese sentido en las unidades más pequeñas del sistema, que en este caso son los PE.

Los resultados que obtuvimos del ejercicio estadístico de regresión, nos brinda los siguientes resultados con respecto a las variables relacionadas con la *organización académica*:

- 1) un ProPep que ha sido evaluado con calificación alta en la variable de “identificación y aprovechamiento de las fortalezas del programa de posgrado (*ideaprofor*)”, es 1.81 veces más propenso a ser aceptado, que aquellos ProPep que obtuvieron una calificación baja, manteniendo todas las demás variables constantes.
- 2) un ProPep que ha sido evaluado con calificación alta en la variable de “matriz metas-compromiso del PE de posgrado (*matriz*)”, es 2.42 veces más propenso a ser aceptado, que aquellos ProPep que obtuvieron una calificación baja, manteniendo todas las demás variables constantes.
- 3) un ProPep que ha sido evaluado con calificación alta en la variable de “incidencia del proyecto en la solución de los problemas del PE de posgrado (*incopropro*)”, es 2.59 veces

más propenso a ser aceptado, que aquellos ProPep que obtuvieron una calificación baja, manteniendo todas las demás variables constantes.

De la misma forma que las variables del segmento anterior, las variables de *gestión educativa de los PE de posgrado* presentan un coeficiente beta estimado con signo positivo lo cual indica que a medida que dichas variables pasan de cero a uno, la probabilidad de que el PE se aceptado en el PIFOP aumenta.

c) Otras

Finalmente, las dos últimas variables que integran nuestro modelo estadístico nos brindan los siguientes resultados:

- 1) Con respecto a la variable “resultados del análisis los requisitos y procedimientos de la selección para el ingreso de estudiantes al programa académico (anreprocest)” se encuentra que un ProPep que haya obtenido calificación alta en esa variable será 1.65 veces más propenso a ser aceptado, que aquellos ProPep que obtuvieron una calificación baja, manteniendo todas las demás variables constantes.
- 2) Con respecto a la variable “resultados de los estudios de seguimiento de la trayectoria y rendimiento de los estudiantes y su incidencia en la mejora de la calidad del PE de posgrado (eststrar)” se encuentra que un ProPep que haya obtenido calificación alta en esa variable será 1.7 veces más propenso a ser aceptado, que aquellos ProPep que obtuvieron una calificación baja, manteniendo todas las demás variables constantes.

Como parte final del análisis derivado del modelo estadístico construiremos tres ProPep *tipo* que nos den evidencia sobre la probabilidad de ser aceptados o no en el PIFOP dadas algunas características reflejadas en las variables que previamente hemos analizado:

- a) Primeramente expondremos al ProPep *tipo* (1) el cual se caracteriza por haber obtenido una alta calificación en las ocho variables que integran nuestro modelo, éste sería un

ProPep que tendría una probabilidad condicional de ser aceptado del .92⁵². Lo que significa que 9.2 de cada diez ProPep que son evaluados con calificaciones altas en estas ocho variables serán aceptados para que su PE respectivo ingrese al PIFOP.

En nuestra base de datos tenemos 177 ProPep que cumplen con tener calificación alta en las ocho variables, como podemos ver en la siguiente tabla sólo 12 ProPep que cumplían con esa característica fueron rechazados para el ingreso de sus respectivos PE al PIFOP, por lo tanto nuestra probabilidad calculada se encuentra acorde con los datos de la evaluación.

Tabla 4
RELACIÓN ENTRE EL PROPEP *tipo* (1) Y CONDICIÓN –ACEPTADO O RECHAZADO- EN EL PIFOP

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Rechazado	12	6.8	6.8	6.8
Aceptado	165	93.2	93.2	100.0
Total	177	100.0	100.0	

b) El siguiente ProPep *tipo* (2) es uno que cuente con la característica de haber obtenido calificaciones altas en las variables correspondientes con la *organización académica* y la *gestión educativa de los posgrados*. Haciendo los cálculos estadísticos para estimar las probabilidades, se encuentra que el ProPep *tipo* (2) tiene una probabilidad condicionada de .87 de que su correspondiente PE sea aceptado en el PIFOP cuando las variables relacionadas con *organización académica* y *gestión educativa de los PE* tienen calificación “alta” y las demás variables se mantienen constantes en su valor medio. Esto es, de cada 10 ProPep que presenten las características del *tipo* (2), 8.7 serán aceptados.

En la base de datos tenemos que 290 ProPep cumplieron con tener calificación alta en las seis variables que corresponden a la *organización académica* y a la *gestión educativa de los PE* de los cuales solamente 27 fueron rechazados. Los que nos deja ver el dato precedente es la importancia que tienen tanto la organización académica como la gestión

⁵² Para ver la metodología para calcular las probabilidades de los individuos *tipo* ver ANEXO 4

educativa de los posgrados en relación a los programas operativos que integran la política pública de educación superior y posgrado del tipo del PIFOP.

Tabla 5
RELACIÓN ENTRE EL PROPEP *tipo* (2) Y CONDICIÓN –ACEPTADO O RECHAZADO- EN EL PIFOP

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Rechazado	27	9.3	9.3	9.3
Aceptado	263	90.7	90.7	100.0
Total	290	100.0	100.0	

c) Finalmente, nuestro ProPep *tipo* (3) es el que no presenta calificación alta en las variables relacionadas con la organización académica y en la gestión educativa de los posgrados, pero sí en las demás variables que integran nuestro modelo. En este sentido, la probabilidad condicionada de que el PE se aceptado en el PIFOP cuando presenta las características previamente mencionadas es de .02.

La tabla que a continuación mostramos nos muestra que del total de ProPep presentados para la convocatoria PIFOP 2.0 solamente 37 cumplían con las características que previamente se señalaron y de ellos el 100% fueron rechazados para que sus respectivos PE ingresaran al PIFOP.

Tabla 6
RELACIÓN ENTRE EL PROPEP *tipo* (3) Y CONDICIÓN –ACEPTADO O RECHAZADO- EN EL PIFOP

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Rechazado	37	100.0	100.0	100.0

Conclusiones generales

1) La política pública de educación superior y posgrado fue diseñada para dar solución a una problemática existente que estaba compuesta por varias dimensiones: crisis de financiamiento; crecimiento demográfico acelerado; nuevos retos derivados del ingreso al mundo globalizado; la carencia de pertinencia social y académica de los servicios educativos. Sin embargo, la política no fue diseñada para atender la problemática relacionada con la *politics*, esta política no va más allá debido a la naturaleza “autónoma” de las instituciones para poder organizarse a su interior de la mejor forma que ellas mismas consideren, ello no significa que no impacte colateralmente en esa dimensión; como los demuestran estudios recientes sobre la ruptura de las resistencias de las instituciones para provocar cambios a su interior dado su entorno de políticas y algunas características endógenas, pero finalmente la política no fue diseñada en ese sentido.

2) La política pública de educación superior y posgrado y la consecución de sus objetivos estratégicos, *mayor cobertura y mejor calidad*, son considerados de interés público y proclives a que el Estado intervenga debido a: 1) que existe una relación positiva entre el nivel de educación de los individuos y el ingreso que estos obtienen por su trabajo; 2) que frente a la apertura de la economía mexicana a los mercados internacionales es necesario que internamente se cuente con suficiente mano de obra calificada con el motivo de atender a la inversión actual y para atraer más inversiones; 3) la existencia de un intercambio entre estudiantes e instituciones de educación superior de servicios educativos, por lo tanto es necesaria la intervención estatal con la finalidad de que se minimice la incertidumbre que genera la existencia información asimétrica entre los dos agentes que, a la postre, sea causante de posible fraude; 4) que es estratégico para México, como país integrante de organismos internacionales como la OCDE, alcanzar los niveles promedio de los indicadores relevantes de educación con la finalidad de no perder competitividad frente a los otros miembros; 5) que el financiamiento al sistema educativo de educación superior en México es primordialmente de carácter público, por lo tanto es necesario que existan los mecanismos oportunos de accountability que garanticen el buen uso de estos; 6) que el sector educativo de educación superior es de carácter estratégico

para el país debido a que es en él donde se realiza el complicado proceso de transmisión y generación del conocimiento que a la postre se convierte en impactos positivos en el sistema productivo nacional por medio de innovación que se traduce en mayor bienestar para la sociedad en general.

3) A partir de la década de los noventa, los instrumentos *evaluación y financiamiento extraordinario* comenzaron a interactuar con las IES y universidades, dichos instrumentos fueron implementados con la finalidad de mejorar las condiciones de *calidad y cobertura* del sistema, existe una interconexión entre los dos instrumentos notable en muchos de los programas que integran la política pública, esto es, financiamiento extraordinario sujeto a evaluación, lo que ha implicado que ambos hayan sido criticados en función de la “autonomía” universitaria defendida por un ala del sistema educativo superior. Gran parte de esas tensiones fueron liberadas a partir de la legitimidad que se vertió en las formas de evaluación del sistema educativo, principalmente, debido a que estas son realizadas, en su mayoría, por comités de pares.

4) La política pública de educación superior y posgrado ha impactado positivamente en la problemática que se presentó en la década de los noventa, principalmente en los indicadores que dan cuenta de la cobertura y la calidad de los servicios educativos, gracias a que se encuentra estructurada bajo un esquema de red, y a que ha sido constante a lo largo de un continuum de quince años.

La política pública, sus programas que la integran y los instrumentos que ha utilizado han logrado los siguientes impactos en el sistema educativo de educación superior: i) En los últimos diez años la matrícula de educación superior se incrementó en más de un millón de nuevos estudiantes produciendo que la tasa de absorción pasara de un 13% a un 22.7% en la actualidad; ii) La matrícula de posgrado se incrementó en 120 mil nuevos estudiantes durante los últimos diez años, incrementándose a una tasa del 18.8% anualmente; iii) A partir de la década de los noventa se observa que la escuelas de posgrado se incrementaron en 250% llegando a contabilizar en la actualidad un total de 1 mil cuatrocientas cincuenta y siete escuelas de posgrado; iv) Con la finalidad de reducir los niveles de deserción escolar, la política pública cuenta con dos grandes programas de

becas, uno para nivel licenciatura y, otro, para nivel posgrado, para nivel licenciatura, el PRONABES entrega anualmente 137,842 becas a alumnos de pocos ingresos con la finalidad de incentivarlos a permanecer en sus estudios y ayudarlos en los gastos derivados de hacerlo. A nivel posgrado, el programa Becas-CONACYT entrega en la actualidad 16,816 becas al año para apoyar con la matrícula y/o manutención a los estudiantes mexicanos que cursan posgrados en el territorio o en el extranjero; v) El Sistema Nacional de Investigadores ha crecido en un 75% en los últimos cinco años, reestructurándose notablemente en las UPE donde se ha pasado de 400 SNI, a principios de la década de los noventa, a 3,000 SNI en la actualidad; vi) La estrategia de evaluación a los PE ha logrado la evaluación satisfactoria de un total de 2,746 PE a nivel nacional, 853 PE acreditados por el COPAES, 1337 PE evaluados en el nivel 1 de los CIEES y 556 PE reconocidos por su calidad en el PNP.

Proponemos que la política se encuentra diseñada en red debido a que: 1) los programas operativos que la integran tienen concordancia con los objetivos estratégicos de la política; 2) los objetivos y metas principales de los programas operativos no se contraponen unos con otros; y, finalmente, porque no solamente actúan en la implementación de la política actores gubernamentales, sino que la política es implementada por un conjunto de actores integrados por la esfera universitaria y de las IES, por la esfera gubernamental y por la esfera de la sociedad civil.

Proponemos que la política ha sido constante en el tiempo debido a que los objetivos estratégicos de la política no han cambiado drásticamente en los últimos quince años, han sido enriquecidos pero no cambiados, ello como consecuencia de dos razones fundamentales: 1) porque la política pública ha sido *efectiva* en los impactos que ha producido, esto quiere decir que la política ha sido capaz de cambiar patrones de comportamiento, actitudes o rutinas que anteriormente eran consideradas nocivas para el desarrollo de las instituciones de educación superior; 2) porque la política pública ha sido *creíble* para quienes integran la *policy community* debido a que ha sido efectiva y existe legitimidad en ella.

5) Para el caso de los padrones de PE de calidad de posgrado, existió un cambio en su diseño a partir de comienzos del año dos mil, dicho cambio estuvo en consonancia con la

estrategia de fortalecimiento institucional que el gobierno federal comenzó a implementar a partir de la misma fecha; en ese sentido, el nuevo Programa para el Fortalecimiento al Posgrado Nacional se estructuró por el PIFOP y por el PNP haciendo énfasis en la necesidad de que al interior de las universidades e IES se ejerciera activamente las actividades de auto-evaluación y de planeación estratégica.

Algunos de los programas que la estructuran, como el PIFOP, para el caso de los programas académicos de posgrado, se enfrentan a problemas relacionados con la *organización académica* y con la *gestión educativa* de dicho tipo de programas educativos.

Al hacer el análisis de uno de los programas que integran al PFPN, el PIFOP, se encuentra que los PE se enfrentan a restricciones de tipo *organización académica* y de *gestión educativa* al momento de querer ingresar al mismo.

Las restricciones de *organización académica* se derivan de la dificultad que enfrentan los PE de posgrado para articular un núcleo consistente de investigadores que logren dar sentido académico al posgrado y que interactúan constantemente, con la docencia y tutorías, con los estudiantes de los posgrados; de otra parte, las restricciones de *gestión educativa* se derivan de la carencia de quienes encabezan los PE de posgrado para poder realizar coherentemente las tareas de auto-evaluación y de planeación estratégica de cada uno de los ítems que el PIFOP requiere.

Las restricciones de *gestión educativa* de los PE de posgrado se derivan de la imposibilidad de algunos de estos por realizar correctamente actividades relacionadas con la auto-evaluación y con la planeación estratégica necesarias, en muchos de los programas operativos de la política pública, para que estos entes puedan gozar de los beneficios que se derivan de participar en ellos. Nos parece importante el presente punto debido a que la tendencia muestra que se incrementará cada vez más este tipo de requisitos, como la auto-evaluación y la planeación estratégica, en los programas operativos que integran la política pública.

7) Debido a las características en que se encuentra estructurada la evaluación de los ProPep, en el PIFOP, que son las mismas que se utilizan para evaluar a los programas que

aplican para ingresar al PNP, se puede concluir que los problemas que enfrentan los PE para ingresar al PNP son muy similares que los que se enfrentan para ingresar al PIFOP.

6) Es notable que existió un cambio en la política de educación superior y posgrado a partir de la década de los noventa, dicho cambio significó el comienzo de la implementación de una política con sentido *público* y una política que se reconoce por dos características relevantes, diseño en red y continuidad en el tiempo, como ya mencionamos. Dentro del debate sobre los factores determinantes que articulan el cambio al interior de las universidades e instituciones de educación superior, podemos encontrar que el cambio es articulado en función de una variable *exógena* que en este caso es la política pública de educación superior y una variable *endógena* que en este caso son las capacidades organizacionales y de gestión al interior de las universidades e IES. De una parte, el cambio a la política pública ha brindado mejores resultados en los indicadores correspondientes a la *calidad* y *cobertura* del sistema pero, de otra parte, se encuentra que siguen existiendo frenos al interior de algunas instituciones y en específico en los PE de posgrado relacionadas con la *organización académica* y con la *gestión educativa* que obstaculizan un mejor desarrollo en los indicadores correspondientes.

Agenda pendiente

Como parte de una agenda pendiente sobre el tema que hemos tratado, haríamos énfasis en la necesidad de fortalecer la idea de *pertinencia social* de los PE de posgrado de calidad, entendiendo por *pertinencia social* la comprensión de la necesidad de conocimiento científico que tienen las sociedades de acuerdo a sus características particulares de entorno, cultura, historia y producción economía. Lo anterior, con la finalidad de producir impactos positivos focalizados en las necesidades de las sociedades contemporáneas, sobretudo entendiendo que México se caracteriza por contar con una población distribuida de forma heterogénea por condiciones geográficas, climáticas, culturales, lingüísticas y económicas.

Abanico de recomendaciones de política

- ✓ *Mantener el Statu Quo*: Mantener el *statu quo* siempre es una opción factible en las recomendaciones de política cuando cualquier otra acción disminuiría el bienestar que la política está produciendo en su estado actual. O, en su caso, debido a que las restricciones a las que se enfrentarían las otras recomendaciones fueren imposibles o muy costosas de satisfacer.

a) Recomendaciones derivadas de las restricciones de *gestión educativa* y de *organización académica*.

- ✓ *Continuidad en los instrumentos y objetivos de la política pública*: Como pudimos constatar a lo largo de la presente investigación, la política pública de educación superior y posgrado ha brindado resultados positivos a lo largo de su implementación, especialmente en el último lustro, por lo tanto se recomienda que se fortalezca una de las características causante de su éxito: *continuidad en el tiempo*. Mantener los instrumentos de la política y los objetivos de la misma a lo largo del tiempo puede permitir, en un futuro, la realización de estudios e investigación de mayor profundidad los cuales puedan tener acceso a mayor información que permita que estos proporcionen recomendaciones o soluciones que hagan mejorar a la política pública.

De otra parte, mantener constante a los instrumentos de la política pública – evaluación y financiamiento extraordinario- puede desatar efectos más intensos en el círculo virtuoso que se está observando al interior de las universidades e IES donde estas están destrabando tensiones y resistencias a su interior a favor de la eficiencia y eficacia de la toma de decisiones.

Finalmente, a la luz de los resultados que hemos presentado se observa que existen avances notables en la consecución de los objetivos *Calidad y Cobertura*, sin embargo el objetivo que se agregó en la actual administración federal – Gestión del Sistema Educativo- se encuentra presentando y provocando resistencias, sobretodo, al interior de las universidades –como se puede observar

en nuestra investigación, este tipo de problemas se presentan en algunos de los PE de posgrado por su incapacidad de poder “gestionar” correctamente su ámbito educativo-; por lo tanto, se recomienda que se focalice en la unidad administrativa más pequeña de las universidades e IES, los PE, para que sean en estas unidades o células donde se detone el círculo virtuoso de la “gestión educativa” eficiente y eficaz.

FACTIBILIDAD DE LA RECOMENDACIÓN

No se vislumbra en el horizonte de la presente recomendación restricciones muy relevantes para poner en peligro la factibilidad de ella; el reto, al parecer, se centra en la necesidad de seguir debatiendo con el sector de la *policy community* que no está de acuerdo con los instrumentos utilizados por la política pública para la consecución de los objetivos de la misma, en otras palabras estaríamos hablando de que es necesario trabajar en pro de la *factibilidad política* para que se siga dando la continuidad de la política pública. Esto, más que para satisfacer la restricción política que mencionamos, para que dicho sector de la *policy community* enriquezca y aporte a la política con sus concepciones del asunto y críticas sobre el caso.

- ✓ *Fortalecer la configuración en red:* Como el punto anterior, la configuración en red de la política pública es uno de los pilares, desde nuestra perspectiva, de que la misma haya tenido éxito en la consecución de los objetivos *Calidad y Cobertura*, como comprobamos en el último capítulo de esta investigación, una de las restricciones a las que se enfrentan los PE de posgrado y que les impiden a muchos de estos el ingreso a programas de tipo como el PIFOP es la relacionada con la *organización académica*. En este sentido, la política pública se encuentra articulada por varios programas operativos, los cuales tienen diversos, que no adversos, objetivos o metas. Dos de los programas que integran a la política pública son el PROPEP y el SNI que tienen como metas la formación, consolidación y mejora de la planta académica y de cuerpos académicos; por lo

tanto se presenta necesario que dichos programas focalicen, para el caso que presentamos, en aquellos PE de posgrado que presentan dificultades para la consolidación de una buena *organización académica* produciendo con esto un fortalecimiento de la configuración en red de la política pública.

FACTIBILIDAD DE LA RECOMENDACIÓN

La restricción más relevante que de nuestra parte observamos para la presente recomendación de política se centra en una de tipo *organizacional*. Esto es, existen dos grandes actores operadores de la política pública de educación superior y posgrado en su mayoría, CONACYT y SEP. El CONACYT opera el SNI y el PIFOP; la SEP opera el PIFOP –en conjunto con CONACYT- y el PROMEP. Mencionamos que pudiera existir una restricción de tipo organizacional en la medida en que estos dos grandes operadores no puedan coordinarse para poder intercambiar información precisa que permita la rápida focalización de los puntos conflictivos –PE con problemas de *organización académica*–.

b) Recomendaciones enfocadas al PIFOP

- ✓ *Aumento de incentivos:* Con la finalidad de que los PE de posgrado redoblen esfuerzos a su interior para que puedan mejorar sus propias condiciones de *gestión educativa* y de *organización académica* nos parece necesario que los incentivos –positivos- que se desprenden por participar en programas como el PIFOP se aumenten y sean aún más atractivos para los PE de posgrado. Ello con la finalidad de que estos por sí mismos puedan destrabar aquellas resistencias que se encuentran a su alcance y que impiden mejorar en esas dos variables. Lo que se pretende es que les sea más costoso a los PE de posgrado no cambiar o destrabar ese tipo de resistencia que están a su alcance y dejar de participar en programas como el PIFOP, que destrabarlas y participar en dichos programas.

FACTIBILIDAD DE LA RECOMENDACIÓN.

Sin lugar a dudas la factibilidad de la presente recomendación se encuentra relacionada muy estrechamente con las cuestiones financieras y presupuestales. Como es de conocimiento general, los recursos son escasos, sobretudo si tienen origen monetario y más aún si son públicos. Por lo tanto, nos parece que la presente recomendación debe estar sujeta a un análisis técnico-financiero y presupuestal para ver si es posible una inyección mayor de recursos a los programas como PIFOP.

- ✓ *Mejorar Información:* Creemos que programas como el PIFOP requieren que sean más conocidos al exterior en todos los sentidos; esto es, que los consumidores de servicios educativos de educación superior y posgrado puedan tener acceso más fácilmente a *toda* la información sobre los PE de posgrado que forman o formaron parte de este tipo de programas con la finalidad de fortalecer el incentivo de “prestigio” que representa para los PE ser parte de la elite de programas de excelencia. Si bien es cierto que la información al respecto es pública y se encuentra disponible en todo momento, nuestra propuesta se centra en que también se de a conocer al público en general a aquellos PE que salieron del PIFOP por sus deficientes resultados. Con ello se estaría creando un incentivo a los PE para que no consideren a programas como el PIFOP como una oportunidad “eventual” de hacerse de recursos económicos sin prestar atención y comprometerse con la verdadera finalidad del programa que es la mejora de la calidad en los PE de posgrado.

FACTIBILIDAD DE LA RECOMENDACIÓN.

La factibilidad de la presente recomendación está muy ligada al poder satisfacer una restricción de tipo político que pudiere presentarse o imponerse por parte de algunas universidades o IES que pudieran considerar que dicha acción atentaría contra sus intereses.

- ✓ *Cambio en la ponderación de las variables que observa el PIFOP:* Debido a que para determinar el ingreso o no de los PE al PIFOP se observan las mismas variables que para determinar su ingreso o no al PNP, parece necesario que en el PIFOP, que es un programa operativo considerado como un vehículo que llevará a los PE a su ingreso al PNP, se observe, principalmente, la capacidad de *planeación estratégica* que los PE presenten en sus respectivos ProPep para dar solución a sus debilidades y consolidar sus fortalezas, ello debido a que los PE que se presentan al PIFOP, en automático, se sabe que no cuentan con los números satisfactorios en los indicadores principales de la evaluación del PNP; por lo tanto, parece necesario hacer énfasis en observar las capacidades, las metas y compromisos que realizarán los PE en sus respectivos ProPep para el logro satisfactorio de los indicadores relevantes. Esto es, darle mayor ponderación a todas las variables relacionadas con la *planeación estratégica* del posgrado.
- ✓ *Acompañamiento o “corte de caja”:* si lo anterior fuere, sería necesario que el PIFOP instrumentara un tipo de acompañamiento o corte de caja en algún momento de su implementación en los PE, obviamente antes de que finalice el periodo, para monitorear los avances sobre los objetivos y metas de los PE con la finalidad de: 1) impedir que los PE tomen al PIFOP como una “oportunidad temporal” de hacerse de recursos financieros extraordinarios; 2) presionar a los PE para que trabajen seriamente en la consecución de sus metas y objetivos, toda vez que si al “corte de caja” no se presentan avances considerables se les retirará todo tipo de apoyo derivado del PIFOP, y 3) presionar a los PE a que realicen *planeaciones estratégicas* factibles y razonables.

FACTIBILIDAD DE LA RECOMENDACIÓN.

Las restricciones que pondrían en duda la factibilidad de las dos anteriores recomendaciones tienen que ver, sobre todo, con cuestiones relacionadas con los

recursos organizacionales que el operador de la política, SEP-CONACYT, tenga a su disposición para poder llevar a cabo un acompañamiento eficiente de los PE.

Bibliografía de tesis:

- Acosta, Adrián (1994) Ensamblajes conflictivos. Políticas Públicas y Reformas Universitarias, tesis para obtener el grado de Maestro. FLACSO, México, p. 4
- Acosta, Adrián (1997) Estado, Políticas y universidades en un periodo de transición (1982-1994), Análisis de tres experiencias institucionales en México, tesis doctoral. FLACSO, México, p. 22
- Acosta, Adrián (2002). Políticas de educación superior en México: un diálogo y sus perspectivas, Reporte de la Mesa Redonda de Funcionarios y Directivos de Educación Superior, Proyecto AIHEPS: <http://www.nyu.edu/iesp/aiheps>
- Aguilar V. Luis (1992) “Estudio Introductorio” en *La Hechura de las Políticas*, Porrúa, México. p 22 y 23.
- Aguilar V. Luis (1992*) “Estudio Introductorio” en *El Estudio de las Políticas Públicas*, Porrúa, México. p.17, 22 y 23.
- Aguilar V. Luis (2006) Marco para el Análisis de las Políticas Públicas, en *Políticas Públicas* Num. 1, México, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C pp. 11-33.
- Álvarez M. Germán (2002) “La calidad y la Innovación en los Posgrados” en *Revista de la Educación Superior*, num. 124 vol. XXXI. P. 33
- ANUIES (2002) Propuesta de Lincamientos de una Política de Estado en el Financiamiento de la Educación Superior, documento aprobado en la XX sesión ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines a la ANUIES. ANUIES, México.
- Arechavala, Ricardo y Pedro Solís (2000). La universidad pública ¿Tiene rumbo su desarrollo?, Guadalajara, UdeG/UAAGs.
- Arellano G. David (2004) Nueva Gestión Pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa, en *Más allá de la reinención del Gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina, 2004*. Porrúa, México.
- Ayala E. José (1999) Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. FCE, México. p .144
- Bazúa, Fernando (1997) Estado y Mercado en la Educación Superior: problemas teóricos, en Giovanna Valenti y Alejandro Mungaray (coord.) *Políticas Públicas y Educación Superior*, México, ANUIES. P.25-88

- Bazúa, Fernando (2000) Mundialización, en *Perfiles Latinoamericanos* Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Año 9, No. 17, p. 4
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti, *et al.* (1993), Hacia un Modelo Alternativo de Evaluación de los Programas de Posgrado en México, en *Universidad Futura*, vol. 5, núm. 13. invierno, p. 60-74.
- Becker, Gary (1964) *Human Capital*. EUA, columbia University Press.
- Bartolucci, Jorge (2002). "Un sistema de educación superior, dos realidades distintas: la universidad pública y la universidad privada", *Revista de la Educación Superior*, México, ANUIES, Vol. XXXI (2), N° 122, abr-jun.
- Brennan, John y Tarla Shah (2000) *Managing Quality in Higher Education. An international Perspective on Institutional assessment and Change*, Great Britain: OECD, SRHE and Open University Press. p. 56-57
- Carnoy, Martin (1994), "Universities, technological change and training in the information age", en Jail Salmi y Adriaan M. Verspoor (editores), *Revitalizing Higher Education*, Great Britain: The World Bank/AIU/Pergamon Press.
- Casassus, Juan (2000), Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y de tipo B). UNESCO p. 4-7
- Castells, Manuel (1994), The university system: Engine of development in the new world economy", en Jail Salmi y Adriaan M. Verspoor (editores), *Revitalizing Higher Education*, Great Britain: The World Bank/AIU/Pergamon Press.
- Chapela G. (2006) En conferencia especial para la comunidad FLACSO sobre los impactos que ha producido la política del CONACYT. FLACSO, 15 de junio de 2006, México, DF.
- Chavoya Peña, María Luisa (2002). "La institucionalización de la investigación en ciencias sociales en la Universidad de Guadalajara", *Revista de la Educación Superior*, México, ANUIES, Vol. XXXI (1)N° 121, ene-mar.
- Clark, Burton (1983) *El Sistema de Educación Superior; Una visión comparativa de la organización académica*. Nueva Imagen, Universidad Futura, UAM. p.19
- Clark, Burton (1996). Diversification of higher education viability and change", en Lynn Meek et al., *The mockers and mocked: comparative perspectives on differentiation, convergence and diversity in higher education*, AUI Press, Pergamon. P. 24

- Clark, Burton (1998): *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. (Oxford: IAU Press, Pergamon-Elsevier)
- CONACYT (2005) Base de datos proporcionada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en abril de 2006 para uso exclusivo de este trabajo.
- CONACYT (2005*) Base de datos proporcionada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en abril de 2006 para uso exclusivo de este trabajo.
- CONACYT (2006) Manual para la evaluación de los programas de posgrado; definiciones generales de los programas académicos. www.conacyt.mx
- Comas, Oscar J. (2003). Movilidad académica y efectos no previstos de los estímulos económicos: el caso de la UAM, México, ANUIES.
- De Geuss, Arie (1988) Planning as Learning. EUA, Harvard Business Review.
- Del Castillo, Gloria (2003) Dos modelos diferenciados de configuración institucional bajo el impacto de la evaluación externa: La UAM-A y la UIA, tesis doctoral, FLACSO, p. 4
- Dettmer, Jorge (2004) Globalización, convergencia y diferenciación de la educación superior: Una revisión teórico-conceptual, en *Revista de la Educación Superior* vol. XXXII (4), num. 132, México, ANUIES.
- Dima, Ana María (2001). reseña de D. Braun & F.-X. Merrien (Eds.). *Towards a new model of governance for universities? A comparative view*, London, Jessica Kingsley, 1999; reseña publicada en *Enseignement Supérieur en Europe*, Vol. XXVI, N° 1, 2001, http://www.cepes.ro/publications/hee_french/1_2001/comptes.htm
- Freed, Jann E. y Marie R. Klugman (1997) *Quality Principles and Practices in Higher Education*. EUA, American Council on Education and The Oryx Press.
- Fuentes, Olac (1998), La Educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro, en *Universidad Futura*, vol 1, núm. 3. México.
- Gago, Antonio H. (2002) *Apuntes acerca de la evaluación educativa*. México, SEP
- p.41-42.
- Gibbons, Michael (1998) *Pertinencia de la educación superior*. Banco Mundial 75pp.

- Gramlich, Edward M. (1977). "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature." en Wallace E. Oates, (ed.) *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, Mass: D.C. Heath and Company. pp. 226
- Hurwicz, Leonid (1973) The design of mechanisms for resource allocation. *American Economic Review*, Vol. 63, No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-fifth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1973) , pp. 1-30
- Ibarra C. Eduardo (1993) Neoliberalismo, Educación Superior y Ciencia en México en Ibarra Colado Eduardo (coord.) *La Universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos Organizacionales*. México, UAM-Iztapalapa. P. 134
- Ibarra Mendivil, Jorge Luis (2002); Retos y Perspectivas de la Educación Superior; en el libro Educación, Ciencia y Cultura (Memoria delVII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional); Coordinador: Valencia Carmona, Salvador. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 97, Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- INEGI (2006) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en *Estadística por tema, educación –recursos humanos, materiales y financieros-* <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/mtinas/ept.asp?t=medu03&c=3270>
- Jordan, A.G (1990) Bub-government, Policy Communities and Networks: Refilling the oíd bottles, *Jornal of Theoretical Politics*, p. 319-338.
- Kells, H. R. (1992) Self-Regualtion in Higher Education. A Multi-National Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control: United Kingdom, Jessica Kingsley Publishers Ltd. P. 35-41
- Kent, Rollin (2003). Cambio organizacional y disciplinario en las ciencias sociales en México, México, DIE-CINVESTAV y Plaza y Valdés Editores.
- Kogan, Maurice (1986) Education Accountability: An Analytic Overview, London; Dover, NH, USA : Hutchinson Education
- Kogan, Maurice (1989) The Evaluation of Higher Education: an Introductory Note, en Maurice Kogan (editor) *Evaluating Higher Education*, United Kingdom: Jessica Kingsley Publishers Ltd. p.18
- Lanza, Hilada M. (1996) La evaluación de los sistemas educativos en Iberoamérica: algunas reflexiones en torno a su especificidad, *Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Evaluación de la Calidad*. Madrid, España.

- Mayntz, R. (1994) Modernization and the Logic of Interorganizational Networks, MIPGF Working paper no. 4, Max-planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Majone, Giandomenico (1997) Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. México, FCE. p.110-114
- Majone, Giandomenico (2004) La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla, en María del Carmen Prado (comp.) *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México, El Colegio de México. p.143-178.
- Marsh, David (1992) Youth employment policy 1970-1990: towards the exclusion of Trade Unions, en David Marsh and R. Rhodes, *Policy Networks in British Government*. Oxford Clarendon.
- Marsh, David (1998) The development of the policy network approach, en David Marsh (edit.) *Comparing Policy Networks*, Buckingham-Philadelphia Open University Press. p.3-17.
- Martínez, Eduardo (1997) La evaluación de la educación superior, en Eduardo Martínez y Mario Letelier (edit.) *Evaluación y Acreditación Universitaria, Metodologías y Experiencias*. UNESCO, Venezuela.
- Medina Viedas Jorge (2005) La ANUIES y la educación superior en México 1950-2005. México, ANUIES p. 9-43
- Meek, Lynn et. al. (1996) The mockers and the mocked: comparative perspectives on differentiation, convergence and diversity in higher education, AUI Press, Pergamon.
- Meek, V. Lynn (2000) "Diversity and marketisation of higher education: incompatible concepts?", en *Higher Education Policy*, vol. 13, No. 1, March, p. 12-13
- Merrien, François-Xavier (2000). Reforming higher education in Europe: from state regulation towards a new managerialism?, Washington D.C., IADB, INDES Working Paper.
- Mincer, Jacob (1974) *Schooling, experience and earnings*. Nueva York, Columbia University Press.
- Miranda, Francisco (2004) La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa, en *Sociológica*, México. año 19, núm. 54 p. 90

- Naeve, Guy (1990) La educación superior bajo la evaluación estatal: tendencias en Europa Occidental 1986-1988 (Universidad Futura/UAM, México, vol.2, núm. 5
- Niskanen, William (1971) Bureaucracy and Representative Government. EUA, Aldine Altherton.
- OCDE (1997) Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación, *M. le Chef du Service de Publications, France*.
- Ortega, Sylvia ,Elsa Blue y Giovanna Valenti (2001) Invertir en el Conocimiento. Programa de Becas Crédito del CONACYT. México, Plaza y Valdéz. P. 27-38
- PNE, (2001) Programa Nacional de Educación, Secretaría de Educación Pública, Gobierno de la República, México.
- Powell, Walter y DiMaggio, Paul (1999). "Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en Walter Powell y Paul DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Autónoma del Estado de México/ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, p. 109-114.
- Ramos, Gabriela (2003) La Educación Superior desde la perspectiva de la OCDE, *ponencia presentada ante el Consejo Regional Centro-Sur de la ANUIES*. 04/04/03. www.ocdemexico.org.mx/educacionsup.pdf
- Ramos, Gabriela (2005) Experiencia de la OCDE en la gestión de sistemas estadísticos de calidad en los ámbitos de la Educación Superior, la Ciencia y Tecnología, *ponencia presentada en el IX Encuentro de Responsables de Estadística y Planeación Institucional de la UNAM. "Hacia un sistema integrado de información estadística para la planeación universitaria"*, Facultad de Economía, UNAM, México. P. 5-6 www.ocdemexico.org.mx/Docs-de-interes/Estadisticas.pdf
- Rangel, Alfonso (1983) La Educación Superior en México. México, el Colegio de México. 2da edición.
- Ribeiro, Eunice (1996) Los estudios comparativos de la educación superior en América Latina, en Rollin Kent (Comp) *Los Temas Críticos de la Educación Superior en América Latina*. FCE, UAA, FLACSO. p. 20-21
- Rodríguez Gómez, Roberto (2002) Continuidad y cambio de las Políticas de Educación Superior en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* Vol. 7, num. 14, p. 133-154

- Roth D. André-Noel (2002) Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Colombia, Ed. Aurora. p. 34-35
- Salinas de Gortari, Carlos (1991) Tercer Informe de Gobierno 1991. *Anexo estadístico*, Presidencia de la República, México.
- Schwartzman, Simon (1992) O contexto institucional e politica da avaliacao, en E. Durham e S. Schwartzman (comps.). *Availacao do Ensino Superior*, Editoria da universidade de Sao Paolo.
- SEP (2002) Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado, Lincamientos para su formulación y presentación. Mex. SEP.
- SEP (2006) Programa de Mejoramiento al Profesorado. Um primer análisis de su operación e impactos em el proceso de fortalecimiento académico de las universidades públicas. SEP, México. pp. 136
- Shultz, Theodore (1961) Investment in Human Capital, en *The American Economic Review*, Marzo, volumen LI, núm. 1 p. 1-17
- Silva-Herzog, Jesús (1979) Una historia de la Universidad de México y sus problemas, Siglo Veintiuno Editores SA. 3ra edición, p. 1-14
- Stiglitz J.E. (1981) Theory of Commodity Price Stabilization: Study in the Economics of Risk. 1981, Oxford University Press
- Task Force For Higher Education (2000) Higher Education in Developing Countries. Perils and Promise, Washington, Worl Bank.
- UNESCO (1992), "Medición de la calidad de la Educación", *Tomo I*, OREALC/UNESCO, Santiago de Chile, Chile.
- UNESCO (1996) World Education Report, 1995, París, UNESCO.
- UNESCO (1998) Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI en *Conferencia Mundial de Educación superior UNESCO*. Art.6 http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm
- Valenti, Giovanna (1990) Ethos académico y calidad de la formación de posgrado, en Ricardo pozas H (coord.) *Universidad nacional y sociedad*, CIIH-Porrúa. Mex. Pp. 137-170.
- Valenti, Giovanna y Gloria del Castillo (1997) Interés Público y Educación Superior: Un enfoque de política pública, en Alejandro Mungaray Lagrada y Giovanna Valenti Nigrini (coord.) *Políticas Públicas y Educación Superior*, ANUIES, México p. 89

- Valenti, Giovanna y Gonzalo Varela (1997) Sistema de evaluación de las IES en México, en *Revista Política y Cultura*. México: UAM-X. núm. 9 p. 131-147
- Valenti, Giovanna (2003) La evaluación y el cambio en el sistema de educación superior: balance de una década, en Judith Bokser (coord.) *Las ciencias sociales, universidad y sociedad*. UNAM, México. p. 343-354.
- Valle, Gomez-Tagle Rosamaría (2002) La Evaluación en la UNAM, Hoy, *ponencia presentada en el Primer Encuentro Institucional de Responsables de Planeación de la UNAM*. México.
- Van Vught, Frans (1996) Isomorphism in higher education? Towards a theory of differentiation and diversity in higher education systems, en Lynn Meek, Leo Goedegebuure, Osmo Kivinen y Risto Rinne, *The mockers and mocked: comparative perspectives on differentiation, convergence and diversity in higher education*, AUI Press, Pergamon, p. 43 y 54
- Varela, Gonzalo (1997) La Política de la Educación Superior en la década de los 90: Grandes esperanzas e Ilusiones perdidas, en en Alejandro Mungaray Lagrada y Giovanna Valenti Nigrini (coord.) *Políticas Públicas y Educación Superior*, ANUIES, México p.273-274
- Veld, Roeland J. (1991) Threats and Opportunities for Evaluation in Higher Education en *Dimensions of Evaluation in Higher Education*: United Kingdom, Jessica Kingsley Publishers Ltd p.21
- Weimer, David L. y Aidan R. Vining (1989) Policy Analysis. Concepts and Practice. Prentice-Hall, New Jersey, p. 84-88
- White, Pat (1973), “Educación Democracia e Interés Público” en R. S. Peters (compilador) *Filosofía de la Educación*, FCE, México. p. 397
- World Bank (1994) Higher Education. The Lessons of Experience, The World Bank, USA, p. 4

ANEXOS

ANEXO 1

Instrumento para evaluar los ProPep del PIFOP 2.0

Variable	Escenario			
I.- Descripción del proceso llevado a cabo para formular el ProPep				
Participación en el proceso de formulación del ProPep	1	2	3	4
II.- Autoevaluación del PE de posgrado				
Resultados del análisis de los requisitos y procedimientos de selección para el ingreso de estudiantes	1	2	3	4
Resultados del análisis de la normativa y políticas para la permanencia y obtención de grado	1	2	3	4
Resultados de los estudios de seguimiento de la trayectoria y rendimiento escolar de los estudiantes, y su incidencia en la mejora de la calidad del PE de posgrado	1	2	3	4
Resultados del análisis de las características de la planta académica que colabora en el PE de posgrado	1	2	3	4
Resultados del análisis del plan de estudios del PE de posgrado				
Resultados de los estudios de seguimiento de graduados y estudios de empleadores	1	2	3	4
Resultados del análisis de las condiciones en las que se imparte el PE de posgrado para su ingreso al PNP	1	2	3	4
Resultado del análisis de las políticas y estrategias para vincular y difundir el PE de posgrado con los sectores académico, social y productivo	1	2	3	4
Resultados del análisis de las estrategias para el desarrollo de fuentes alternas de financiamiento que apoyen la operación del PE	1	2	3	4
Grado de atención a las recomendaciones académicas de los CIIES de los comités del PFPN, del Padrón de Excelencia u otro organismo	1	2	3	4
Informe de las condiciones necesarias para registrar el PE en el PNP en tiempo establecido	1	2	3	4
Informe sobre el avance de los proyectos del PE de posgrado apoyados en el PIFOP 1.0	1	2	3	4
Identificación y aprovechamiento de las fortalezas del PE de posgrado	1	2	3	4
Identificación y priorización de los problemas del PE de posgrado	1	2	3	4
III.- Políticas para impulsar la evaluación y planeación del PE de posgrado y formular el ProPep				
Políticas para impulsar la evaluación y planeación del PE de posgrado y formular el ProPep	1	2	3	4
IV.- Planeación del PE de posgrado para cumplir con las metas-compromiso en el periodo 2004-2006				
Visión del PE de posgrado a 2006	1	2	3	4
Objetivos estratégicos	1	2	3	4
Estrategias para mejorar los requisitos de selección para el ingreso	1	2	3	4
Estrategias para mejorar la normativa y políticas para la permanencia y obtención de grado	1	2	3	4
Estrategias para mejorar el seguimiento de la trayectoria escolar de los estudiantes y elevar la tasa de graduación por cohorte generacional	1	2	3	4
Estrategias para mejorar las características de la planta académica que colabora en el PE de posgrado	1	2	3	4
Estrategias para actualizar el plan de estudios del PE de posgrado	1	2	3	4
Estrategias para el seguimiento de graduados y de empleadores para incidir en la mejora continua de la calidad del PE de posgrado	1	2	3	4

Estrategias para mejorar las condiciones para la impartición del PE de posgrado	1	2	3	4
Estrategias institucionales para fomentar la vinculación y generar fuentes alternas de financiamiento que apoyen la operación del PE de posgrado	1	2	3	4
Matriz de metas compromiso del PE de posgrado	1	2	3	4
V.- Valores de los indicadores del PE de posgrado				
Congruencia entre las tendencias de los valores de los indicadores del PE de posgrado con su auto-evaluación	1	2	3	4
Tendencia del indicador de graduación por cohorte generacional	1	2	3	4
Tendencia de los indicadores asociados a la planta académica	1	2	3	4
VI.- Consistencia interna del ProPep				
Incidencia del proyecto en la solución de los problemas del PE de posgrado	1	2	3	4
Contribución del proyecto al cumplimiento de las metas compromiso del PE de posgrado para su ingreso al PNP en el tiempo establecido	1	2	3	4
VII.- Síntesis de la evaluación. Considerar todos los elementos de la evaluación				
Factibilidad de ingreso del PE al PNP de posgrado a más tardar en 2006	1	2	3	4

ANEXO 2

Las condiciones de aplicación y las características del modelo de regresión logística y su interpretación cuando la ecuación de la función logística y su interpretación cuando la ecuación de a función logística incluye dos o más variables independientes, constituye el modelo denominado modelo multivariable.

$$a) P(Y=1) = [1/(1+e^{-(\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_{32} X_{32})})]$$

$$b) P(Y=1) = \frac{e^{(\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_{32} X_{32})}}{1+e^{(\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_{32} X_{32})}}$$

$$c) P/(1-P) = e^{(\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_{32} X_{32})}$$

$$d) \ln [P/(1-P)] = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_{32} X_{32}$$

$$e) \ln (\text{ods de } Y=1) = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_{32} X_{32}$$

Los parámetros α y β de la ecuación (e) pueden interpretarse de forma diferente. El valor del parámetro α señala que la $P(Y=1)$ es $1/(1+e^{-\alpha})$. El valor estimado del parámetro β indica que por cada incremento en una unidad de "X1" la ods estimada de "Y=1" se multiplica por e^{β_1} si los valores de "X2, X3,..., X32" se mantienen constantes. Dicho de otra forma, la ods estimada de "Y=1" cambiará en un porcentaje: $100(e^{\beta_1}-1)$ por cada incremento en una unidad de "X1". La probabilidad estimada $P(Y=1)$ depende no solo del valor estimado de β_1 , sino de los valores que adopten el resto de los parámetros en la ecuación, tal como se puede comprobar en las ecuaciones (a) y (b). En este caso, la $P(Y=1)$ está condicionada por el conjunto de valores que adopten las diversas variables independientes incluidas en el modelo de regresión logística.

La ods estimada de $Y = 1$ se interpreta, en el modelo de regresión logística multivariable, como la ods condicional o ajustada a otras variables independientes, explicativas o predictivas. Ello es debido a que la ods, al igual que la probabilidad $P(Y=1)$, esta condicionada o determinada por los valores que adoptan las demás variables incluidas en el modelo.

ANEXO 3

Resultados de los ProPep para las convocatorias PIFOP 1.0 y PIFOP 2.0

a) Tablas de ProPep rechazados y aceptados con respecto a otras variables:

- *Tablas que indican los porcentajes y números de los ProPep que fueron aceptados y rechazados en las convocatorias PIFOP 1.0 y PIFOP 2.0*

PIFOP 1.0	Sector		Total
	Público	Privado	
Rechazado	515	33	548
	58.5%	82.5%	59.6%
Aprobado	365	7	372
	41.5%	17.5%	40.4%
Total	880	40	920
%	100%	100%	100%

PIFOP 2.0	Sector		Total
	Público	Privado	
Rechazado	393	26	419
%	48.9%	38.2%	48.1%
Aprobado	410	42	452
%	51.1%	61.8%	51.9%
Total	803	68	871
%	100%	100%	100%

- *Tablas que indican los porcentajes y números de los ProPep que fueron aceptados y rechazados en las convocatorias PIFOP 1.0 y PIFOP 2.0 con respecto al tipo de IES*

PIFOP 1.0	Tipo de IES						Total
	IPF	IT	UPE	Otros	UP	CC	
Rechazado	44	43	378	40	33	10	548
%	41%	52.4%	64.7%	69%	82.5%	20.4%	59.6%
Aprobado	63	39	206	18	7	39	372
%	59%	47.6%	35.3%	31%	17.5%	79.6%	40.4%
Total	107	82	584	58	40	49	920
%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

PIFOP 2.0	Tipo de IES						Total
	IPF	IT	UPE	Otros	UP	CC	
Rechazado	61	53	258	10	26	11	419
%	45.2%	60.2%	55.1%	16.4%	38.2%	21.6%	48%
Aprobado	74	35	210	51	42	40	452
%	54.8%	39.8%	44.9%	83.6%	61.8%	78.4%	52%
Total	135	88	468	61	68	51	871
%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

- *Tablas que indican los porcentajes y números de los ProPep que fueron aceptados y rechazados en las convocatorias PIFOP 1.0 y PIFOP 2.0 con respecto al tipo de programa de posgrado*

PIFOP 1.0	Tipo de Programa			Total
	Especialidad	Maestría	Doctorado	
Rechazado	130	338	80	548
%	89.7%	57.7%	42.3%	59.6%
Aprobado	15	248	109	372
%	10.3%	42.3%	57.7%	40.4%
Total	145	586	189	920
%	100%	100%	100%	100%

PIFOP 2.0	Tipo de Programa			Total
	Especialidad	Maestría	Doctorado	
Rechazado	37	295	87	419
%	56.1%	52.2%	36.3%	48.1%
Aprobado	29	270	153	452
5	43.9%	47.8%	63.8%	51.9%
Total	66	565	240	871
%	100%	100%	100%	100%

- *Tablas que indican los porcentajes y números de los ProPep que fueron aceptados y rechazados en las convocatorias PIFOP 1.0 y PIFOP 2.0 con respecto a el área de conocimiento del posgrado*

PIFOP 1.0	Área del Conocimiento							Total
	Fís. Mat. y de la Tierra	Bio-Quim	Médicas y Salud	Hum.	C. Soc.	Biotec.	Ing.	
Rechazado	14	22	97	39	232	44	100	548
%	38.9%	28.6%	70.3%	62.9%	76.6%	46.8%	47.6%	59.6%
Aprobado	22	55	41	23	71	50	110	372
%	61.1%	71.4%	29.7%	37.1%	23.4%	53.2%	52.4%	40.4%
Total	36	77	138	62	303	94	210	920
%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

PIFOP 2.0	Área del Conocimiento							Total
	Fís. Mat. y de la Tierra	Bio-Quim	Médicas y Salud	Hum.	C. Soc.	Biotec.	Ing.	
Rechazado	11	39	44	39	146	43	97	419
%	29.7%	47.6%	46.3%	50.6%	58.2%	41%	43.3%	48%
Aprobado	26	43	51	38	105	62	127	452
%	70.3%	52.4%	53.7%	49.4%	41.8%	59%	56.7%	52%
Total	37	82	95	77	251	105	224	871
%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

- *Tablas que indican los porcentajes y números de los ProPep que fueron aceptados y rechazados en las convocatorias PIFOP 1.0 y PIFOP 2.0 con respecto a la región del país.*

PIFOP 1.0	Región		Total
	DF	Provincia	
Rechazado	54	494	548
%	46.2%	61.5%	59.6%
Aprobado	63	309	372
%	53.8%	38.5%	40.4%
Total	117	803	920
%	100%	100%	100%

PIFOP 2.0	Región		Total
	DF	Provincia	
Rechazado	72	347	419
%	44%	49%	48%
Aprobado	92	360	452
%	56%	51%	52%
Total	164	707	871
%	100%	100%	100%

b) Tablas cruzadas de ProPep aceptados con calificaciones altas; variables relacionadas con la *organización académica*

Estrategias para mejorar las características de la planta académica (esplanaca)

Evaluación		Condición
		Aceptado
Baja		51
	%	11.4%
Alta		395
	%	88.6%
Total	Total	446
	%	100.0%

Análisis del análisis de las características de la planta académica (anplanaca)

Evaluación		Condición
		Aceptado
Baja		50
	%	11.2%
Alta		396
	%	88.8%
Total	Total	446
	%	100.0%

Tendencia de los indicadores asociados a la planta académica (inplanaca)

Evaluación		Condición
		Aceptado
Baja		28
	%	6.3%
Alta		418
	%	93.7%
Total	Total	446
	%	100.0%

c) Tablas cruzadas de ProPep aceptados con calificaciones altas; variables relacionadas con la *gestión educativa de los PE*

Tabla: Identificación y aprovechamiento de las fortalezas del PE (ideaprofor)

Evaluación		Condición
		Aceptado
Baja		70
	%	15.7%
Alta		376
	%	84.3%
Total	Total	446
	%	100.0%

Tabla: Matriz meta-compromiso del PE

Evaluación		Condición
		Aceptado
Baja		55
	%	12.3%
Alta		391
	%	87.7%
Total	Total	446
	%	100.0%

Tabla: Incidencia del proyecto en la solución de problemas del PE

Evaluación		Condición
		Aceptado
Baja		68
	%	15.2%
Alta		378
	%	84.8%
Total	Total	446
	%	100.0%

ANEXO 4

$$P = E(Y=1|X) = \frac{e^Z}{1+e^Z}$$

$$Z = \alpha + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_8 X_8$$

- ProPep *tipo 1* que se caracteriza por tener calificación alta (bueno o muy bueno) en las ocho variables explicativas:

$$\frac{e^{\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8}}{1 + e^{\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8}}$$

$$-4.701 + 1(.503) + 1(.541) + 1(.596) + 1(.582) + 1(885) + 1(2.509) + 1(.954) + 1(.532) = 2.401$$

$$e^{2.401} = 2.71828^{2.401} = 11.0341$$

$$11.0341/1+11.0341 = .9169$$

- ProPep *tipo 2* que se caracteriza por tener calificación alta (bueno o muy bueno) en las variables que dan cuenta de la *organización académica y gestión educativa de los PE* manteniendo las demás en sus valores medios:

$$\frac{e^{\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8}}{1 + e^{\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8}}$$

$$-4.701 + .67(.503) + 1(.541) + 1(.596) + 1(.582) + 1(885) + 1(2.509) + 1(.954) + .43(.532) = 1.93177$$

$$e^{1.93177} = 2.71828^{1.93177} = 6.9017$$

$$6.9017/1+6.9017 = .8734$$

- ProPep *tipo 3* que se caracteriza por tener calificación baja (malo o muy malo) en las variables que dan cuenta de la *organización académica y gestión educativa de los PE* :

$$\frac{e^{\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8}}{1 + e^{\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8}}$$

$$-4.701 + 1(.503) + 0(.541) + 0(.596) + 0(.582) + 0(885) + 0(2.509) + 0(.954) + 1(.532) = -3.666$$

$$e^{-3.666} = 2.71828^{-3.666} = .0255$$

$$.0255/1+.0255 = .0249$$

- Para los efectos marginales se calcula el antilogaritmo del coeficiente beta de la regresión logit.

	B	e ^B	Efecto marginal
ANREPROCEST	.503	2.71828 ^{.503}	1.654
ANPLANACA	.541	2.71828 ^{.541}	1.717
IDEAPROFOR	.596	2.71828 ^{.596}	1.816
ESPLANACA	.582	2.71828 ^{.582}	1.789
MATRIZ	.885	2.71828 ^{.885}	2.424
INPLANACA	2.509	2.71828 ^{2.509}	12.295
INCOPROPRO	.954	2.71828 ^{.954}	2.597
ESTSTRAR	.532	2.71828 ^{.532}	1.703