

# 3. Veinticuatro años de políticas gubernamentales en educación superior

## Recuento de un diseño institucional inacabado

Angélica Buendía Espinosa\*

Abril Acosta Ochoa\*\*

### Introducción

**Las** universidades públicas mexicanas han andado un largo trecho para contender con las políticas públicas que se propusieron reorientar su rumbo. Si veinte años no es nada, veinticinco deberían apenas vislumbrarse como un punto de inflexión para repensar las políticas, sobre todo en el contexto de sus resultados y de la investigación educativa sobre los diferentes temas que la interpelan.

Es innegable que la aprobación y puesta en marcha de las transformaciones para mejorar la educación básica y la media superior han acaparado la atención del debate público actual. La educación superior en el sexenio de Enrique Peña Nieto se ha visto impregnada de las inercias, algunas sumamente cuestionadas; la continuidad, como ocurre ya desde hace 25 años, ha caracterizado la estrategia de mejora del actual gobierno para este nivel educativo.

\* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y coordinadora general del Laboratorio de Análisis Institucional del Sistema Universitario Mexicano (LAISUM). Correo electrónico: [abuendia0531@gmail.com].

\*\* Profesora-investigadora asociada de la UAM. Correo electrónico: [abril\_acosta@hotmail.es].

La evaluación, como instrumento por excelencia para el mejoramiento de la calidad de la educación superior, se ha constituido como el eje transversal de las políticas públicas impulsadas desde finales de la década de 1980. En la actualidad asistimos a un complejo diseño institucional para operar los procesos de evaluación, acreditación y certificación de instituciones, actores y procesos que involucra a autoridades educativas, organismos no gubernamentales, funcionarios de las instituciones de educación superior, profesores, estudiantes y egresados. Sin embargo, no es posible hablar de la aspiración gubernamental: la conformación del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Puede ser que en el discurso haya convencimiento pleno de que ésa sería la solución a los problemas que en el campo de la educación superior nos aquejan, sin embargo, consideramos que es mejor colocar esta afirmación en tela de juicio, pues justifica plenamente nuestro interés por demostrar que las dinámicas institucionales no se cambian por mandatos legislativos o por procesos institucionalizados que arraigan viejas prácticas y comportamientos de los actores involucrados.

A lo largo de las tres últimas décadas, el gobierno ha encabezado esfuerzos por revertir la baja calidad de la educación su-

perior universitaria y tecnológica provocada por su expansión no regulada. Este problema se ha asociado, entre otros factores, a la excesiva burocratización de las instituciones, a su condición de centros sobrepolitizados que desatienden el nivel académico de sus programas, a la escasa relación que mantienen con la economía y la sociedad y a la existencia de instituciones privadas de educación superior que, debido a un marco regulatorio deficiente, operan sin las condiciones mínimas para ofrecer una educación de calidad. Si bien algunas políticas y programas impulsados desde el gobierno han buscado resarcir algunos de estos problemas, los esfuerzos han resultado insuficientes. Por ejemplo, en años recientes se ha puesto mayor énfasis en la actualización de los planes y programas de estudio y los métodos de enseñanza-aprendizaje; además, se ha apostado a la movilidad estudiantil y a los programas de tutoría y asesoría para facilitar y mejorar el tránsito de los estudiantes por la universidad.

La habilitación y actualización del personal académico también ha sido objeto de programas de gobierno e institucionales a fin de propiciar su actualización y desarrollo. Al personal educativo se le ha considerado fuente principal de mejora de la calidad en la políticas educativas. En el posgrado y el sector de la investigación se han impulsado políticas y programas que buscan mejorar la vinculación entre la investigación y las necesidades de desarrollo de la planta productiva nacional, así como promover el desarrollo de programas de posgrado en las áreas tecnológicas y su desconcentración geográfica. Por último, se ha buscado mejorar la infraestructura y asignar recursos para su mantenimiento y apoyo, así como incrementar la inversión en bibliotecas, hemerotecas y sistemas de información y documentación.

Con pleno reconocimiento de los logros que han traído los actuales esquemas y modelos de evaluación, certificación y acreditación para las instituciones de educación superior y para el sistema mismo —para el mejoramiento de la calidad de instituciones, actores y procesos de la educación—, es urgente enfrentar las distorsiones que han provocado debido a su excesivo formalismo, su apego desmedido a indicadores de orden cuantitativo y a la atención de

los productos en lugar de los procesos. Es cierto que debemos medir lo que es importante y que contribuye a la buena calidad de la educación superior, pero es momento de hacer un alto para definir qué es lo importante de medir en la educación superior mexicana.

El objetivo de este capítulo es hacer un recuento histórico de lo que hemos denominado *dispositivos de ordenamiento institucional* para el eje de la política pública calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional, que ha privado en el sistema de educación superior mexicano. Se trata de sistematizar los diferentes programas de políticas en función de sus objetivos, los actores objeto de la política, la estructura o nivel de gobierno a través del cual operan y las funciones sustantivas de la universidad que contribuyen a mejorar. Es un ejercicio meramente descriptivo, pero cobra sentido en la lógica del análisis de política y de los trabajos que integran esta obra. Cada dispositivo de ordenamiento institucional corresponde a un sexenio y permite observar las continuidades y discontinuidades de las políticas, así como ubicarlas, aunque sea a nivel general, en un espacio y tiempo determinado.

## Algunos antecedentes<sup>1</sup>

La época moderna de la educación superior en México se inicia en 1910 con la fundación de la Universidad Nacional (Autónoma) de México (UNAM). El periodo revolucionario afectó su desarrollo y fue hasta 1920 que, junto con las transformaciones que vivió el país y sus instituciones, la universidad pudo vivir un clima de mayor estabilidad. A partir de entonces comenzaron a surgir otras universidades públicas estatales y en 1936 se creó el Instituto Politécnico Nacional (IPN) como signo de las intenciones gubernamentales de modernización del país.

La educación privada experimentó también sus primeros impulsos. Tanto el debate político como la alianza “entre los sectores

<sup>1</sup> Esta síntesis histórica del origen y conformación del sistema de educación superior en México ha sido recuperada de Ibarra y Buendía (2009).

importantes de la iglesia, burguesía y clases políticas gobernantes, que permitió construir un esquema para la educación, originó el retorno, de manera preponderante, de la injerencia eclesíástica en la educación, especialmente en la enseñanza superior” (Garcidiego, 1994: 13). Surgieron entonces las primeras universidades privadas: en 1935 la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG) y la Universidad Iberoamericana (UIA), y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), como formadora de dirigentes de negocios (Buendía, 2014).

En 1940, el país contaba con ocho universidades públicas: la UNAM y las universidades de Sonora, Sinaloa, San Luis Potosí, Guadalajara, Yucatán, Puebla y la Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, además de cinco universidades privadas: la UAG, la Femenina de México, el ITESM, la UIA y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Además del IPN, la educación tecnológica pública se impartía en cuatro institutos tecnológicos regionales. La paulatina expansión del sistema continuó durante la siguiente década: en 1950 existían 39 instituciones de educación superior a las que asistían 32 498 estudiantes. Sin embargo, la diversificación del sistema apenas era una insinuación pues la matrícula se concentraba en la capital del país (UNAM) y en los estados que ya contaban con universidades públicas.

El sistema universitario mexicano experimentó un cambio profundo a partir de la década de 1950, que se manifestó en lo que se ha caracterizado como la etapa de acelerada *expansión no regulada* de la educación superior (Gil *et al.*, 1994: 25). En este periodo toma forma un sistema más complejo y diversificado que contrasta con el pequeño número de instituciones de la primera mitad del siglo xx. Sólo por su tamaño se vieron modificadas sus características, orientación y funcionalidad.

En diez años, la matrícula estudiantil se triplicó y el crecimiento de plazas académicas siguió la misma dinámica, aunque sin contar con suficientes candidatos adecuadamente habilitados para ocuparlas. En 1960 había cincuenta instituciones de educación superior en todo el país, a las que asistían 78 000 jóvenes, lo cual implicó que sólo 2.7 de cada 100 mexicanos en edad de estudios superiores

(20 a 24 años) estuviesen inscritos en este nivel educativo. La expansión continuó su ritmo acelerado durante la siguiente década. En 1970 se contaba ya con 115 instituciones y 25 000 puestos académicos que atendían a 225 000 estudiantes, lo cual representó una tasa de cobertura de 5.8% (Gil *et al.*, 1994). Finalmente, para 1985 el número de instituciones ascendió a 270, los puestos académicos a 79 000 y la matrícula a 853 000, equivalente a una tasa de escolarización universitaria de 13.5%. De este proceso debe destacarse el enorme esfuerzo realizado, toda vez que se constituyó un sistema nacional de educación superior en unas cuantas décadas que logró un crecimiento acelerado y sostenido de la matrícula estudiantil y la conformación de la profesión académica en México. El desarrollo moderno de México no puede comprenderse de forma adecuada al margen de la conformación del sistema de educación superior y de su impacto en términos de acceso y movilidad social.

Las transformaciones de la educación superior ocurrieron en el marco de cambios relevantes para el país como la urbanización, la ampliación de las oportunidades educativas en niveles previos,<sup>2</sup> las modificaciones en la estructura productiva a partir de la política de industrialización y sustitución de importaciones así como sus consecuencias en el empleo, y la plena incorporación de la mujer a la vida económica, social, política y cultural del país. Sin embargo, en esta etapa el sistema se caracterizó por un crecimiento desigual de las ciudades y regiones, sin las condiciones adecuadas para su desarrollo equilibrado. La racionalidad gubernamental que dominó en la época se fundamentó en las presiones políticas propias de un sistema autoritario que fomenta el corporativismo clientelar, con lo que debilitaba el marco normativo para una adecuada regulación que fomentara relaciones de competencia basadas en la eficiencia productiva y la equidad social (Ibarra y Buendía, 2009). No debe sorprender el fuerte centralismo que gobernó en el país y que se manifestó, por ejemplo, en el fortalecimiento de las instituciones de educación superior de

<sup>2</sup> Como ejemplo podemos mencionar el Plan Nacional para la Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, impulsado en el gobierno del presidente López Mateos (1958-1964) y que fue conocido como el Plan de Once Años.

los grandes centros urbanos a costa del impulso de instituciones en ciudades de desarrollo medio o en zonas de amplio rezago social. Por su parte, la expansión de la educación superior privada se concentró también en los grandes centros económicos del país, pero para formar, exclusivamente, a los grupos dirigentes del sector privado. Esto explica su reducida cobertura y escaso impacto en la formación de amplios sectores de la población.

En suma, durante esta etapa la conducción estatal fue generalmente reactiva y coyuntural, y se encontraba fuertemente permeada por la lógica política de un régimen autoritario, populista y clientelar. El gasto educativo simbolizó los compromisos del régimen con el bienestar de la sociedad, pero esto no se tradujo en programas efectivos orientados a propiciar un crecimiento ordenado del sistema y mucho menos que garantizara no sólo la expansión de la cobertura, sino la calidad de la enseñanza (Ibarra, 2001).

La década de 1980 marca un punto de inflexión debido a la profunda crisis económica que enfrentó el país y que dio lugar a la llamada "década perdida" para la educación. La situación de austeridad resultó funcional si consideramos que la precariedad de los recursos y salarios facilitarían, un poco más adelante, el diseño y operación de políticas y programas tendientes a reordenar un sistema que había crecido de manera no regulada y bajo las presiones de la demanda de acceso de una población cada vez mayor (Ibarra, 2001). Así, este tercer periodo se caracteriza por los primeros intentos de reordenamiento institucional bajo la coordinación gubernamental, a partir de ejercicios de planeación y evaluación coordinados de forma centralizada. Se trata de una década que registró una reducción sin precedentes del gasto público destinado a la educación superior y la ciencia, y bajo una drástica política de contención salarial y desarticulación de la organización del sindicalismo universitario. Esto ubicó a los salarios del sector en sus niveles históricos más bajos; algunos indicadores permiten apreciar el impacto provocado (Ibarra, 2001; Ibarra y Buendía, 2009):

*Gasto en educación.* Los presupuestos destinados a la educación durante el periodo 1982-1988 fluctuaron entre 3.25 y 1.39%

del Producto Interno Bruto (PIB), y entre 20.74 y 14.5% del presupuesto total del gobierno. En contraste, durante el periodo 1970-1982, los presupuestos pasaron de 1.76 a 3.34% del PIB, y representaron en promedio para el periodo un 35.17% del gasto total del gobierno (Ibarra, 2001).

*Gasto en educación superior.* Durante el periodo 1982-1988, el gasto público destinado a la educación superior se mantuvo en alrededor de 0.5% del PIB, después de registrar una caída brusca entre 1982 y 1984 de 0.26% con respecto al PIB y de poco más de dos puntos porcentuales con respecto al gasto total (Ibarra, 2001).

*Gasto en ciencia y tecnología.* El gasto público en ciencia y tecnología correspondió en 1981 a 0.46% del PIB, año a partir del cual empieza a declinar de manera constante hasta llegar a 0.27% en 1988. Esta cifra, aun en su nivel histórico más alto, es contrastante con el gasto que dedican otros países similares a México, el cual alcanza porcentajes superiores a 0.5% del PIB (Ibarra, 2001).

Asimismo, debemos consignar que durante ese periodo se redujo drásticamente la acelerada expansión del sistema. Mientras que en la década de 1970 la tasa anual de crecimiento de la educación superior fue de 12.8%; en la década de 1980 alcanzó apenas 4%. La matrícula en 1981 era de 785 419 estudiantes y en 1989 de 1 069 565 estudiantes, mientras que el número de instituciones ascendió a 372 en 1992.

El financiamiento se comenzó a otorgar sobre la base de criterios cuantitativo, como la demanda estudiantil y las nóminas de acuerdo con el número de plazas autorizadas, y a partir de la consideración del costo de los contratos colectivos de trabajo y de las proyecciones de la inflación. Pero también siguieron presentes criterios de orden político que terminaron por favorecer a las instituciones que aceptaron transitar hacia modelos organizativos más flexibles.

En correspondencia con el reordenamiento del sistema, a finales de la década de 1970 se realizaron modificaciones legislativas

trascendentes. En 1978 se aprobó la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, con lo que se formalizó la responsabilidad de la conducción de la educación superior por parte del Estado. Un año después, se realizaron adiciones al Artículo tercero constitucional para otorgar rango constitucional a la autonomía universitaria, lo cual garantiza mayor capacidad a las instituciones para conducir sus procesos y responsabilizarse por su desempeño. Finalmente, en 1980 se añadió el capítulo xvii al título sexto de la Ley Federal del Trabajo con la finalidad de regular las relaciones laborales en las instituciones de educación superior y definir la materia académica, así como el ingreso, la promoción y la permanencia del personal académico se definieran como prerrogativa exclusiva de las instituciones, es decir, al margen de toda negociación bilateral con los sindicatos (Ibarra y Buendía, 2009).

En esta etapa, se elaboraron dos programas que han marcado el rumbo de las transformaciones del sistema de educación superior hasta nuestros días, pues se plantearon la finalidad esencial de reordenar y conducir la modernización de la educación superior para adecuarla a las exigencias de los nuevos tiempos. El primero fue el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES), aplicado entre 1983 y 1985, que pronto cedió su lugar al Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), considerado como punto de referencia de los esfuerzos gubernamentales de intervención y regulación de la universidad desde 1985. Este programa propició diversas acciones para ampliar las capacidades de conducción gubernamental de las universidades, por ejemplo, por medio de asignaciones presupuestales extraordinarias a proyectos compatibles con las prioridades establecidas en los programas oficiales, entre ellas los mecanismos de evaluación destinados a ponderar el cambio institucional y a otorgarle direccionalidad (Ibarra y Buendía, 2009).

A esta intención inicial de ordenamiento debemos añadir la creación en 1984 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), primer programa de diferenciación salarial de los académicos mexicanos, diseñado originalmente con la intención de contener la fuga de cerebros y restituir la drástica pérdida del poder adquisitivo de

los investigadores de más alto nivel. Su operación descansó en la evaluación de la productividad del investigador y la valoración de la relevancia de sus proyectos. En un sentido general, este programa puede considerarse como el primer laboratorio de experimentación de lo que serían más adelante los sistemas de remuneración extraordinaria a concurso en las universidades públicas mexicanas.

Estos ajustes conformaron la base que otorgó viabilidad al programa para la modernización educativa que impulsó el gobierno desde finales de la década de 1980, al menos en dos ámbitos fundamentales. En primer lugar, posibilitaron la regulación estatal del sistema universitario mediante procesos periódicos de evaluación, que se configuraron como instrumentos de “conducción a distancia”. Esta transformación dio origen a un sistema abierto de educación superior, en el que se puede apreciar una mayor complejidad y diferenciación que exige su manejo coordinado. En segundo lugar, a partir de la reconstitución del cuerpo académico y de la puesta en marcha de programas de formación y actualización y de evaluación del desempeño, se sentaron las bases para la profesionalización académica bajo esquemas de diferenciación de la remuneración y el mérito.

## Modernización y cambio institucional

Uno de los ejes centrales de la política de modernización de la educación superior mexicana ha sido la preocupación por la calidad y su mejora. Su aseguramiento se pretende por la vía de la evaluación, asociada con la rendición de cuentas. Se asume que la evaluación y el aseguramiento de calidad (AC) constituyen un enlace entre el “mundo interno” de la educación superior y las fuerzas sociales, económicas y políticas que moldean la organización y la estructura institucional (Brennan, 1998). El AC implica responsabilidad, entendida como la necesidad de demostrar acciones conscientes ante uno o más grupos de interés externo (gobiernos, estudiantes, familias de los estudiantes, empleadores y organismos o financiadores externos para la investigación). El

AC implica una responsabilidad social, política y financiera que, a su vez, significa cumplir y demostrar las misiones y funciones asignadas a cada institución (Williams y Loder, citados por Vugth, 1996). El problema es que cada grupo de interés ante el que se debe rendir cuentas tiene objetivos distintos, emanados de un ambiente complejo que imprime un dinamismo particular a las instituciones de educación superior (Buendía, 2014).

La *accountability* ha tenido un gran impulso en la educación superior del siglo xx en Estados Unidos. Trow (1996) afirmó que es, junto con la confianza y el mercado, la forma en que la universidad se vincula con su entorno y recibe o no apoyo de éste. Puede definirse como la obligación de informar, explicar, justificar y responder cuestionamientos sobre el uso de los recursos y sus efectos. Sin embargo, las preguntas fundamentales con respecto a la rendición de cuentas son ¿quién es responsable de qué?, ¿a quién debe reportarse?, ¿por qué medios y con qué consecuencias para las universidades? Antes de la Segunda Guerra Mundial las instituciones de educación superior gozaban de reconocimiento y confianza plena de quienes subsidiaban el desarrollo de sus funciones, ya fuera el Estado o los particulares. A finales de ese siglo y principios del XXI, los colegios y universidades estadounidenses enfrentaron fuertes presiones externas derivadas de la rendición de cuentas (Zumeta, 2001; Burke, 2005).

Aunque mundialmente se ha institucionalizado un modelo similar para la rendición de cuentas, se distinguen, según Trow (1996), dos tipos: la interna o externa, y la legal y financiera. En las universidades hay una combinación de ambas según el contexto, y la naturaleza y dinámica de las relaciones entre la confianza, el mercado y la propia rendición de cuentas y la acepción histórica de la autonomía que asumen el sistema y sus instituciones (Zumeta, 2001).

Las primeras exigencias para la rendición de cuentas estuvieron relacionadas con aspectos presupuestales y con indicadores de desempeño que permitían medir la eficacia y eficiencia de las universidades en términos de la inversión realizada. No obstante, con el tiempo la rendición de cuentas para la educación superior ha visto surgir instituciones y actores; también ha incorporado

herramientas metodológicas y modelos de gestión empresarial que suponen una mayor transparencia para los actores involucrados en este campo organizacional. Se espera que con la rendición de cuentas las instituciones de educación superior respondan a los *stakeholders* en los ámbitos académico y administrativo pero, sobre todo, en el cumplimiento de su función social. Así, la sociedad podrá identificar los mecanismos implementados para atender cada uno de los tres ámbitos descritos y la subordinación hacia alguno de éstos, si es que la hubiera (Buendía, 2014).

A finales de la década de 1980, México inició una transformación fundamental de la educación superior que se enfocó en modificar el perfil de la institución universitaria tradicional. El Programa para la Modernización Educativa (1989-1994) —continuado en sus términos fundamentales por el Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000) (SEP, 2006)— se caracterizó por redefinir las relaciones entre las agencias gubernamentales, las instituciones universitarias y la sociedad. Se trata de un punto de inflexión en la historia de la educación superior que implicó una nueva forma de conducción y regulación de las instituciones que ha mostrado continuidad hasta el presente y que, probablemente, se prolongará en los años subsecuentes. Las políticas de modernización se sustentaron en la premisa de que el impulso de los procesos de evaluación implicaría un mejoramiento en la calidad educativa. En estos años la transformación más significativa fue la institucionalización de una nueva modalidad de regulación gubernamental hacia las universidades públicas. Ésta consistió en la articulación de procedimientos de evaluación asociados a programas de financiamiento extraordinario a concurso bajo el establecimiento de compromisos explícitos de cambio de las instituciones que podrían ser constatados en etapas subsecuentes.

Para consolidar este modelo de conducción y coordinación gubernamental de la educación superior, durante los cuatro últimos sexenios se ha impulsado un sistema dual con políticas diferenciadas (Ibarra, 1998). Por una parte, la educación superior universitaria y tecnológica quedó bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Educación Superior (ses); por otra, la inves-



tigación y el posgrado se ubican bajo la conducción del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Para operar dichas políticas, desde finales de la década de 1980 se ha realizado un complejo diseño institucional que incluye un amplio repertorio de instrumentos de evaluación, acreditación y certificación el cual abarca las instancias y los actores que intervienen en los procesos educativos: instituciones, programas, proyectos académicos, profesores, investigadores, estudiantes y profesionistas. Esto se ha vinculado con incentivos o recompensas económicas (recursos extraordinarios) y simbólicas (legitimación social), lo cual abre paso a una nueva forma de coordinación y regulación del sistema de educación superior mexicana.

En el anexo 1 de este capítulo se sintetizan los programas e instrumentos de evaluación ubicados después de una revisión exhaustiva; aunque es probable que alguno haya escapado a nuestra exploración. Para sintetizar el diseño institucional vigente hemos ordenado la información con base en un eje principal de análisis bajo el que, creemos, se ha asentado la política gubernamental para la educación superior: calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional. Posteriormente, asumimos que para cada sexenio —desde 1989 a la fecha— se ha configurado un conjunto de dispositivos de ordenamiento institucional, los cuales se vinculan tanto con los planes de gobierno para el sector educativo y que involucran a la educación superior, como con los programas, organismos e instrumentos de política, en particular. Por supuesto, se observa la continuidad en varios de ellos, pero también se evidencian aquellos que ya no operan en la actualidad.

Para dar sentido a la síntesis de la información se identifican cuatro actores en los que las políticas públicas han tenido algún tipo de efecto: instituciones (organizaciones de educación superior), programas académicos, profesores de tiempo completo y estudiantes. Para cada actor se señala cada instrumento o estrategia de política y se describe brevemente su objetivo. Además, se identifica tanto al(los) actor(es) involucrado(s) en el diseño e implementación —el cual puede ser o no un organismo gubernamental— como al orden de gobierno que corresponde (federal o

estatal). Finalmente, en un intento por identificar el ámbito de acción al interior de las organizaciones universitarias, se hace una relación (un tanto arbitraria) con las funciones universitarias en las que el programa o instrumento tiene incidencia (anexo 1).

La revisión de la evolución de las políticas gubernamentales, de los últimos cuatro sexenios nos permitió hacer un recuento de un diseño institucional de políticas para la educación superior, caracterizado por su continuidad en el uso de instrumentos de política asociados a las tendencias internacionales de la rendición de cuentas, la evaluación y el AQ que ponen en evidencia lo que Amaral (2014) ha señalado como la pérdida de la confianza del Estado hacia las instituciones de educación superior. Las universidades, consideradas por un largo tiempo como “guardianes del conocimiento” y productoras de éste, transitan hoy por un proceso de transformación que cuestiona sus funciones, formas de organización, procesos y el lugar de sus actores.

Tres elementos pueden señalarse como los principales detonadores: la masificación de la educación superior y la consecuente heterogeneidad de las instituciones; los programas, los estudiantes y profesores, y el incremento de la participación del mercado como agente regulador y la emergencia e intensificación del New Public Management en el ámbito de la organización y gestión de las universidades.

En el caso de México observamos, producto de la secuencia y continuidad en las políticas gubernamentales y de los pocos cambios en su diseño e implementación en los últimos 25 años, un proceso de institucionalización de la evaluación acompañado del discurso del mejoramiento de la calidad que se materializa también en el uso de instrumentos y mecanismos para su articulación. Abundan los organismos, programas e instrumentos que tienen su origen en la década de 1990, que se han mantenido y que han conformado un diseño complejo pero articulado desde y para los fines de la propia política. No así para las universidades, que procuran responder a cada uno de ellos dada la vinculación con el financiamiento, problema ampliamente discutido por otros autores (Ibarra, 2001; Mendoza Rojas, 2002).

## Referencias

- Amaral, A. (2014). "Where are Quality Frontiers Move To". En: A. Amaral y M. João (eds.), *Quality Assurance in Higher Education: Contemporary Debates*. Nueva York: Palgrave Mcmillan.
- Brennan, John (1998). "Panorama general del aseguramiento de la calidad". En: Salvador Malo y Arturo Velásquez Jiménez (coords.), *La calidad de la educación superior en México*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 13-30.
- Brunner, José J., Elacqua S. González, A. Montoya y F. Salazar (2006). *Claves para el debate sobre calidad de la educación*. Editorial RIL / Universidad Adolfo Ibáñez.
- Buendía, A. (2014). *La FIMPES y la mejora de la calidad en instituciones privadas. Cambio, prestigio y legitimidad. Un estudio de casos (1994-2004)*. México: ANUIES (Biblioteca de la Educación Superior).
- Burke, J. C. (2005). "The Many Faces of Accountability". En: Joseph C. Burke, *Achieving Accountability in Higher Education. Balancing Public, Academic and Demands*. San Francisco: Jossey-Bass, pp. 1-25.
- Garciadiego, J. (1994). *Rudos vs. Científicos: la Universidad Nacional durante la revolución mexicana*. México: CESU-UNAM / El Colegio de México.
- Gil, M. et al. (1994). *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*. México: UAM-Azcapotzalco.
- Ibarra Colado, E. (1998). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, tesis para optar por el grado de doctor en Sociología en la UNAM, México.
- Ibarra Colado, E. (2001). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. México: UNAM / UAM-I / ANUIES (Colección Posgrado, núm. 16).
- Ibarra Colado, E. y A. Buendía (2009). "Aseguramiento de la calidad: políticas públicas y gestión universitaria". En Santiago de Chile, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Proyecto ALFA DCI-ALA/2008/42, 81 + Anexos (Informe realizado con el apoyo del Laboratorio de Análisis Institucional del Sistema Universitario Mexicano (LAISUM) contando con la colaboración de Melissa Rodríguez Aguilar, Carmen Zambrano Canales y Alhucema Estrada Mondaca. La Dra. Angélica Buendía Espinosa fungió como Coordinadora Institucional del proyecto).
- Mendoza Rojas, J. (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. México: Porrúa / CESU-UNAM.
- Rubio, Julio (2006). *La política educativa y la educación superior en México 1995-2006: Un balance*. México: FCE / SEP.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2006). *Programa de Desarrollo Educativo*. México: SEP.
- Trow, M. (1996). *Trust, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective*. Berkeley: University of California-Center for Studies in Higher Education (Research and Occasional Paper Series: csHE.1.96).
- Vught, F. A. (1996). "Evaluación de la calidad de la educación superior: el primer paso". *Evaluación Académica*. Vol. 2. París: CRE-Unesco, pp. 65-89.
- Zumeta, W. (2001). "Public Policy and Accountability in Higher Education: Lessons from the Past and Present for the New Millennium". En: Donald E. Heller, *The States and Public Higher Education Policy. Affordability, Access and Accountability*. Baltimorean / Londres: Johns Hopkins University Press, pp. 155-197.

### Páginas de internet consultadas

|          |  |
|----------|--|
| ANUIES   | <a href="http://www.anui.es.mx">www.anui.es.mx</a>                   |
| Ceneval  | <a href="http://www.ceneval.org.mx">www.ceneval.org.mx</a>           |
| CIEES    | <a href="http://www.ciees.edu.mx">www.ciees.edu.mx</a>               |
| Conacyt  | <a href="http://www.conacyt.mx">www.conacyt.mx</a>                   |
| Copaes   | <a href="http://www.copaes.org.mx">www.copaes.org.mx</a>             |
| FIMPES   | <a href="http://www.fimpes.org.mx">www.fimpes.org.mx</a>             |
| LAISUM   | <a href="http://laisumuam.org/">http://laisumuam.org/</a>            |
| PROMEP   | <a href="http://promep.sep.gob.mx/">http://promep.sep.gob.mx/</a>    |
| Pronabes | <a href="http://www.pronabes.sep.gob.mx">www.pronabes.sep.gob.mx</a> |
| SEP      | <a href="http://www.sep.gob.mx">www.sep.gob.mx</a>                   |



# **Anexo**

Cuadro 3.1. Dispositivo de ordenamiento institucional, 1989-1994

| Políticas  | Actores   | Estructura   |                      |         | Funciones |               |          |         |  |
|--|---|--|----------------------|---------|-----------|---------------|----------|---------|--|
|  |   | Organismos   | Federal              | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |  |
| <b>Instituciones</b>                                       |   |  |                      |         |           |               |          |         |  |
| Eje calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional | Instrumento/ estrategia política  | Programa para la Modernización Educativa (PME) (1989)  | SEP                  | X       |           | X             | X        | X       |  |
|  | Objetivos   | Mejorar la calidad de la educación superior para formar a los profesionales que requiere el desarrollo nacional; atender la demanda de la educación superior universitaria y tecnológica; vincular las IES con las necesidades laborales del país, y fortalecer el sistema de planeación nacional de la educación superior.<br>Evaluación: 1) desempeño escolar (diagnóstico, acreditación y certificación de estudios); 2) proceso educativo (contribución del docente al proceso enseñanza-aprendizaje, planes y programas, métodos y medios, instalaciones y equipo); 3) administración educativa (pertinencia de la estructura, proceso programático-presupuestal y efectividad del apoyo administrativo), 4) política educativa, y 5) impacto social. |                      |         |           |               |          |         |  |
|  | Instrumento/ estrategia política  | Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior (1991)   | ANUIES Universidades | X       |           |               | X        |         |  |
|  | Objetivos   | Ejercicio de autoevaluación institucional anual asociado a proyectos de financiamiento extraordinario.   |                      |         |           |               |          |         |  |
|  | Instrumento/ estrategia política  | Comisión Nacional de Evaluación (Conaeva) (1994)   | SEP/ANUIES/ Rectores | X       |           |               | X        |         |  |
| Objetivo   | Diseñar la estrategia nacional para la instauración y operación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior, que comprende tres modalidades de evaluación: 1) evaluación institucional o autoevaluación, para que las universidades realizaran un análisis de su propio desempeño considerando el funcionamiento y los resultados de sus procesos académicos y administrativos; 2) evaluación interinstitucional que, aplicada por pares académicos, se llevaría a cabo de forma integral considerando los programas académicos y las funciones de la institución, incluidos los servicios y la gestión, y 3) evaluación de cada uno de los subsistemas de la educación superior y del sistema en su conjunto, la cual estaría a cargo de especialistas e instancias específicas que determinarían en su momento los criterios más pertinentes de evaluación. |  |                      |         |           |               |          |         |  |

|  | Políticas   | Actores  | Estructura           |         |         | Funciones |               |          |         |  |
|--|---|--|----------------------|---------|---------|-----------|---------------|----------|---------|--|
|  |   |  | Organismos           | Federal | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |  |
| Eje calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional | Instrumento/<br>estrategia<br>política  | Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) (1990)  | SEP                  | X       |         | X         | X             | X        |         |  |
|  | Objetivos   | Opción de financiamiento público vía proyectos específicos y vinculados con la evaluación institucional.   |                      |         |         |           |               |          |         |  |
|  | <b>Profesores de Tiempo Completo</b>  |  |                      |         |         |           |               |          |         |  |
|  | Instrumento/<br>estrategia<br>política  | Sistema Nacional de Investigadores (SNI) (1984)  | Conacyt              | X       |         | X         | X             | X        |         |  |
|  | Objetivo  | Reconocer la labor de los investigadores e impulsar el conocimiento científico y la tecnología por medio de un estímulo económico cuyo monto varía con el nivel asignado (1,2,3, emérito). Éste se otorga a los investigadores que dan una aportación al conocimiento científico, tecnológico, social y cultural mediante la investigación científica o tecnológica, la formación de recursos humanos especializados, la divulgación de la ciencia y la tecnología, la creación de grupos de investigación, el desarrollo de infraestructura científica y tecnológica así como las labores para vincular la actividad de investigación con los sectores público, social y privado. |                      |         |         |           |               |          |         |  |
|  | Instrumento/<br>estrategia<br>política  | Programa de Becas al Desempeño (1990) (no se encuentra vigente)  | SEP<br>Universidades | X       |         | X         |               |          |         |  |
|  | Objetivos   | Recompensar la permanencia, calidad y dedicación de tiempo completo de los profesores, por medio de estímulos económicos asignados con base en una evaluación realizada por pares a los productos del trabajo académico.   |                      |         |         |           |               |          |         |  |
|  | Instrumento/<br>estrategia<br>política  | Programa de Superación del Personal Académico (SUPERA) (1991) (su primer año de operación fue 1994; no se encuentra vigente.)  | SEP<br>Universidades | X       | X       |           |               |          |         |  |
| Objetivos  | Beneficiar a los profesores de carrera en la formación y actualización en cursos de formación y estudios de posgrado. |  |                      |         |         |           |               |          |         |  |

|  | Políticas   | Actores  | Estructura                     |         |         | Funciones |               |          |         |   |
|--|---|--|--------------------------------|---------|---------|-----------|---------------|----------|---------|---|
|  |   |  | Organismos                     | Federal | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |   |
| Eje calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional | Instrumento/ estrategia política  | Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente (ESDEPED) (1992) (en sustitución del programas de becas al desempeño; no se encuentra vigente.)  | SEP<br>Universidades           | X       |         | X         |               |          |         |   |
|  | Objetivos   | Estimular con una compensación económica, independiente del contexto salarial, a los docentes cuyo desempeño es sobresaliente. Con base en los lineamientos establecidos por la SEP, cada una de las IES participantes en el programa establece los procedimientos, criterios y estándares requeridos para otorgar los estímulos.  |                                |         |         |           |               |          |         |   |
|  | <b>Programas académicos y gestión</b>   |  |                                |         |         |           |               |          |         |   |
|  | Instrumento/ estrategia política  | Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) (1991)  | SEP<br>ANUIES<br>Universidades | X       | X       | X         | X             | X        | X       | X |
|  | Objetivos   | Organismo de carácter no gubernamental. Operar la evaluación interinstitucional. Sus funciones se centraron en la realización de la evaluación diagnóstica y la acreditación de programas académicos, así como en el dictamen y asesoría a las IES para elevar su calidad. Los CIEES se conciben para funcionar en un esquema de evaluación de pares académicos, el cual ha sido norma entre las comunidades científicas, principalmente, en los ámbitos de la investigación y el posgrado (Mendoza, 2002: 304). |                                |         |         |           |               |          |         |   |
|  | Sujetos   | <b>Estudiantes</b>   |                                |         |         |           |               |          |         |   |
| Instrumento/ estrategia política                           | Centro Nacional de Evaluación (Ceneval) (1994)  | SEP<br>ANUIES<br>Universidades   | X                              |         | X       |           |               |          |         |   |
| Objetivos  | Contribuir a mejorar la calidad de la educación media superior y superior mediante el diseño y la aplicación de exámenes estandarizados para el ingreso y egreso de los estudiantes. Los exámenes no se consideraban obligatorios y las instituciones los podían adoptar o no, aunque en los hechos y con el paso del tiempo se han generalizado hasta constituirse como una exigencia de facto. El Ceneval tiene el derecho de generar ingresos propios a partir de la venta de los servicios que proporciona, entre ellos el diseño y aplicación de exámenes de ingreso y egreso a las instituciones de educación media superior y superior |  |                                |         |         |           |               |          |         |   |

| Políticas                              | Actores  | Estructura |         |         | Funciones |               |          |         |
|--|--|------------|---------|---------|-----------|---------------|----------|---------|
|  |  | Organismos | Federal | Estatat | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |
| Instrumento/<br>estrategia<br>política | Programa de<br>Movilidad de<br>Educación<br>Superior en<br>América del<br>Norte (Promes-<br>san) (1995)  | SEP        | X       |         | X         |               |          |         |
| Objetivos                              | A raíz del TLCAN el Promesan se crea con el objetivo de promover la movilidad de los estudiantes de educación superior entre los tres países miembros de América del Norte, en una amplia gama de disciplinas académicas y profesionales |            |         |         |           |               |          |         |

Cuadro 3.2. Dispositivo de ordenamiento institucional, 1995-2000

| Políticas                        | Actores  | Estructura |         |         | Funciones |               |          |         |
|----------------------------------|--|------------|---------|---------|-----------|---------------|----------|---------|
|                                  |  | Organismos | Federal | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |
| <b>Instituciones</b>             |  |            |         |         |           |               |          |         |
| Instrumento/ estrategia política | Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000   | SEP        | X       |         | X         | X             | X        | X       |
| Objetivos                        | Lograr una distribución más equitativa del servicio educativo en las diversas regiones para incrementar las oportunidades educativas, sobre todo en aquellas que están por debajo del promedio nacional; desalentar la creación de instituciones públicas de educación superior donde hay instituciones, procurar el desarrollo equilibrado de la oferta educativa de acuerdo a las necesidades de la región.  |            |         |         |           |               |          |         |
| Instrumento/ estrategia política | Programa para la Normalización de la Información Administrativa (Pronad) (1997)  | SEP        | X       |         |           |               |          | X       |
| Objetivos                        | Integrar en 34 universidades estatales un Sistema Integral de Información Administrativa (SIIA).   |            |         |         |           |               |          |         |
| Instrumento/ estrategia política | Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) (1998)   | SEP        | X       | X       | X         |               |          |         |
| Objetivos                        | A través del documento "Propuesta para la Conciliación de Oferta y Demanda de Educación Superior en las Entidades de la Federación" (Propuesta de Refuerzo de la Misión de las COEPES), renovar la estructura organizacional junto con procedimientos y criterios que ampliaran la oferta de la educación superior y apoyaran la creación de nuevas IES. En ese sentido, la ampliación de la cobertura mediante los programas existentes y la creación de nuevos programas así como la fundación de nuevos campus deben estar respaldadas por la evaluación técnica que realice los COEPES y con el compromiso del gobierno estatal de, en caso de ser aprobados, aportar la mitad de los costos operativos (Brunner, Elacqua, González, Montoya y Salazar, 2006: 22). |            |         |         |           |               |          |         |
| Instrumento/ estrategia política | Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) (1998)   | SEP/SHCP   | X       |         | X         | X             | X        |         |



| Políticas                            | Actores   | Estructura              |         |         | Funciones |               |          |         |
|--------------------------------------|---|-------------------------|---------|---------|-----------|---------------|----------|---------|
|                                      |   | Organismos              | Federal | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |
| Objetivos                            | Creado por la Cámara de Diputados para apoyar el desarrollo de la infraestructura de los organismos públicos descentralizados del orden estatal, incluye recursos para proyectos de construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura física. Las instituciones públicas federales reciben este tipo de apoyo en su presupuesto ordinario. En el resto de las universidades el FAM opera como parte de presupuesto extraordinario (Rubio, 2006:197).   |                         |         |         |           |               |          |         |
| Instrumento/ estrategia política     | Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU) (1998)   | SEP                     | X       |         |           | X             | X        |         |
| Objetivos                            | Apoyar las actividades académicas y científicas relacionadas con la divulgación del conocimiento.   |                         |         |         |           |               |          |         |
| <b>Programas académicos</b>          |   |                         |         |         |           |               |          |         |
| Instrumento/ estrategia política     | Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (CO-PAES) (2000)  | ANUIES<br>SEP<br>COEPES | X       |         | X         | X             |          |         |
| Objetivos                            | <p>Organismo reconocido por la SEP para conferir reconocimiento formal a las organizaciones cuyo fin sea acreditar programas académicos de educación superior que ofrezcan instituciones públicas y particulares; así como regular la capacidad técnica y operativa de dichas organizaciones.</p> <p>Fungir como una instancia capacitada y reconocida por el gobierno federal para conferir reconocimiento formal a favor de organizaciones cuyo fin sea acreditar programas académicos de educación superior que se ofrezcan en instituciones públicas y privadas. Sus objetivos particulares son promover la superación constante de los umbrales de calidad de los programas de educación superior mediante el desarrollo de procesos de acreditación eficaces y confiables; reconocer formalmente a las organizaciones acreditadoras de programas académicos de educación superior que lo soliciten, previa evaluación de sus capacidades, procedimientos e imparcialidad; coadyuvar con las autoridades educativas en su propósito de elevar y asegurar la calidad de la educación superior; propiciar un mejor conocimiento del tipo educativo mediante la difusión de los casos positivos de acreditación; orientar a la sociedad sobre la calidad de los programas, dar seguimiento a los organismos que logren el reconocimiento del consejo, e intervenir como mediador de buena fe en controversias entre los organismos acreditadores y las instituciones.</p> |                         |         |         |           |               |          |         |
| <b>Profesores de tiempo completo</b> |   |                         |         |         |           |               |          |         |
| Instrumento/ estrategia política     | Programa de Apoyo a la Investigación Científica (PAIC) (1995; no está vigente.)   | ANUIES<br>SEP           | X       |         | X         | X             |          |         |

Eje calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional

| Políticas                              | Actores  | Estructura |         |         | Funciones |               |          |         |
|--|--|------------|---------|---------|-----------|---------------|----------|---------|
|  |  | Organismos | Federal | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |
| Objetivos                              | Fomentar actividades académicas y científicas para el desarrollo del sistema mediante el financiamiento de proyectos de investigación específicos de las universidades.  |            |         |         |           |               |          |         |
| Instrumento/<br>estrategia<br>política | Programa de<br>Mejoramiento<br>del Profesora-<br>do (PROMEP)*<br>(1996)  | SEP        | X       |         | X         | X             |          |         |
| Objetivos                              | Propiciar que un alto porcentaje de los profesores de carrera de las universidades públicas eleven su nivel de habilitación realizando estudios de maestría y doctorado en las mejores instituciones de educación superior del mundo. El supuesto del PROMEP* es que, al elevar la calidad del profesorado y mejorar su dedicación a las tareas académicas fundamentales, centradas en la figura del profesor de tiempo completo como profesor-investigador, se refuerza la dinámica académica que constituye la columna vertebral de la educación superior. |            |         |         |           |               |          |         |

\* El PROMEP define como características del perfil deseable de un profesor las siguientes: formación completa (doctorado), experiencia apropiada, proporción adecuada de profesores de tiempo completo y asignatura, distribución equilibrada del tiempo de los profesores entre las tareas académicas, cobertura de los cursos por los profesores adecuados y cuerpos académicos articulados y vinculados con el exterior.

Cuadro 3.3. Dispositivo de ordenamiento institucional, 2001-2006

|   |                                  | Estructura   |   |         | Funciones |               |          |         |
|---|----------------------------------|--|---|---------|-----------|---------------|----------|---------|
|   |                                  | Organismos   | Federal   | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |
| <b>Actores: Instituciones</b>                                     |                                  |  |   |         |           |               |          |         |
| <b>Eje calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional</b> | Instrumento/ estrategia política | Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE) (2001)   | SEP   | X       |           | X             |          |         |
|   | Objetivos                        | La educación superior es un medio estratégico para acrecentar el capital humano y social de la nación, así como la inteligencia individual y colectiva de los mexicanos; para enriquecer la cultura con las aportaciones de las humanidades, las artes, las ciencias y las tecnologías, y para contribuir al aumento de la competitividad y el empleo requeridos para impulsar el crecimiento del producto nacional, la cohesión y la justicia sociales, la consolidación de la democracia y de la identidad nacional, basada en la diversidad cultural, así como para mejorar la distribución del ingreso de la población. El programa tiene tres objetivos estratégicos: 1) ampliar el sistema privilegiando la equidad; 2) proporcionar una educación de buena calidad para atender las necesidades de todos los mexicanos y coadyuvar eficazmente al desarrollo social y económico del país, y 3) impulsar el federalismo educativo, la planeación, la coordinación, la integración, la gestión del sistema y de sus instituciones y la participación social (Rubio, 2006a: 51). |   |         |           |               |          |         |
|   | Instrumento/ estrategia política | Programa Especial de Ciencia y Tecnología (PECYT) (2006)   | Conacyt   | X       |           | X             | X        |         |
|   | Objetivos                        | Incrementar la capacidad científica y tecnológica del país y elevar la competitividad y la innovación de las empresas. Propone además fortalecer el PROMEP, estimular la formulación y desarrollo de los programas integrales de fortalecimiento, impulsar la creación de redes de cuerpos académicos, promover la ampliación de la matrícula de posgrados de buena calidad (Rubio, 2006).   |   |         |           |               |          |         |
|   | Instrumento/ estrategia política | Programa de Estímulos Fiscales a la Investigación y el Desarrollo Tecnológico (2001)   | Conacyt SHCP Secretaría de Economía Instancias del Gobierno Federal | X       |           | X             | X        |         |
|   | Objetivos                        | Estimular la realización de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico (IDT) orientados al desarrollo de productos, materiales o procesos de producción que representen un avance científico o tecnológico, y de fomentar la vinculación entre el sector productivo y las instituciones de educación superior.  |   |         |           |               |          |         |

|  |   | Estructura  |                                 |         | Funciones |               |          |         |   |
|--|---|---|---------------------------------|---------|-----------|---------------|----------|---------|---|
|  |   | Organismos  | Federal                         | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |   |
| Eje calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional | Instrumento/ estrategia política  | Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) (2001)  | SEP                             | X       |           | X             | X        | X       |   |
|  | Objetivos   | La formulación y actualización del PIFI contribuyen al fortalecimiento de la cultura de la planeación y genera una participación creciente en ejercicios de evaluación externa, acreditación y certificación de procesos estratégicos de gestión. La evaluación del PIFI está orientada a la mejora continua y al aprendizaje colectivo, por la forma como se desarrolla y utilizan los resultados. Ésta consiste básicamente en el análisis de la congruencia y oportunidad de las políticas, objetivos, estrategias y medios que la institución, como resultado del proceso de planeación participativa, haya establecido (Rubio, 2006b). |                                 |         |           |               |          |         |   |
|  | Instrumento/ estrategia política  | Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) (2004)   | SEP<br>Gobiernos de los estados | X       | X         | X             | X        | X       |   |
|  | Objetivos   | Crear una instancia formal y permanente de interlocución entre las autoridades del ámbito local y federal para la organización y articulación de los sistemas educativos nacional y estatales en sus diversos tipos, niveles y modalidades, para su planeación, programación, administración y evaluación.  |                                 |         |           |               |          |         |   |
|  | Instrumento/ estrategia política  | Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas Estatales (FAEUP) (2002)   | SEP                             | X       |           | X             |          |         | X |
|  | Objetivos   | Otorga recursos para que las universidades diseñen proyectos que concursan para obtener recursos que les permitan solucionar problemas estructurales de carácter financiero, específicamente pensiones y jubilaciones.  |                                 |         |           |               |          |         |   |
| Instrumento/ estrategia política                           | Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT) | Conacyt   | X                               |         |           | X             | X        |         |   |

|  |  | Estructura   |                                      |         | Funciones |               |          |         |   |
|--|--|--|--------------------------------------|---------|-----------|---------------|----------|---------|---|
|  |  | Organismos   | Federal                              | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |   |
| Eje calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional | Objetivos  | Es un instrumento de apoyo a la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación del país mediante el cual identifica las instituciones, los centros, los organismos, las empresas y las personas físicas o morales de los sectores público, social y privado que llevan a cabo actividades relacionadas con la investigación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología en México.  |                                      |         |           |               |          |         |   |
|  | <b>Actores: programas educativos</b>   |  |                                      |         |           |               |          |         |   |
|  | Instrumento/ estrategia política   | Fondo para la consolidación para las UPES y las UPEAS (1997)   | SEP<br>ANUIES<br>Cámara de Diputados | X       |           | X             |          |         | X |
|  | Objetivos  | Su objetivo es apoyar financieramente los proyectos orientados al mejoramiento de la calidad de los programas educativos, de los procesos de gestión y de la habilitación del profesorado.   |                                      |         |           |               |          |         |   |
|  | Instrumento/ estrategia política   | Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN) (2001)   | SEP<br>Conacyt                       | X       |           |               | X        |         |   |
|  | Objetivos  | Se integra por el Programa Nacional de Posgrado (PNP) y el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional del Posgrado (PIFOP). Dos objetivos específicos: reconocer a aquellos programas de especialidad, maestría y doctorado de buena calidad con orientaciones diferentes y en todas las áreas del conocimiento; impulsar la mejora continua de la calidad de los programas educativos de posgrado que ofrecen las instituciones de educación superior del país. |                                      |         |           |               |          |         |   |
|  | Objetivos  | Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP) (2001) (No está vigente.)  | Conacyt                              | X       |           | X             |          |         |   |
| Instrumento/ estrategia política                           | Destinado a apoyar programas de posgrado de instituciones públicas y particulares para lograr su registro en el PNP en el periodo 2002-2006, con el objeto de que las instituciones de educación superior cuenten con un medio eficaz para la mejora continua de la calidad de sus programas, en el marco de una planeación institucional que considera la totalidad de su oferta de posgrado. |  |                                      |         |           |               |          |         |   |

|   |                                  | Estructura  |                                |         | Funciones |               |          |         |
|---|----------------------------------|---|--------------------------------|---------|-----------|---------------|----------|---------|
|   |                                  | Organismos  | Federal                        | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |
| Eje calidad- evaluación- financiamiento- cambio institucional | Instrumento/ estrategia política | Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC) (2002) (antes PFPN)   | SEP<br>Conacyt                 | X       |           | X             | X        |         |
|   | Objetivos                        | <p>En sustitución del Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia (constituido a principios de la década de 1990 incorporaba exclusivamente programas de áreas científicas y tecnológicas). El PNP reconoce la buena calidad de los programas de posgrado en todas las áreas del conocimiento, así como en todas las orientaciones y los perfiles de egreso de sus estudiantes.</p> <p>El programa establece como su misión "fomentar la mejora continua y el aseguramiento de la calidad del posgrado nacional, que dé sustento al incremento de las capacidades científicas, tecnológicas, sociales, humanísticas y de innovación del país". Establece como visión al año 2012, cuando México cuente con instituciones que ofrezcan una oferta de posgrados de calidad, de reconocimiento internacional que incorpora la generación y aplicación del conocimiento como un recurso para el desarrollo de la sociedad, así como la atención de sus necesidades, contribuyendo a consolidar con mayor autonomía y competitividad el crecimiento y el desarrollo sustentable del país</p> |                                |         |           |               |          |         |
|   | Instrumento/ estrategia política | Consortio de Universidades Mexicanas (CUMEX) (2004)   | SEP<br>Universidades estatales | X       | X         | X             | X        |         |
|   | Objetivos                        | Construir un espacio común regional de la es a partir del reconocimiento de las universidades por su capacidad para generar PIFI satisfactoriamente evaluados, y contar con indicadores de buena calidad.   |                                |         |           |               |          |         |
|   | Instrumento/ estrategia política | Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario (2006)   | SEP                            | X       |           | X             |          | X       |
|   | Objetivos                        | Financiamiento para fomentar el desempeño institucional y la mejora continua de la calidad de los servicios y de los programa educativos de las universidades públicas estatales.   |                                |         |           |               |          |         |
| <b>Actores: profesores de tiempo completo</b>                 |                                  |   |                                |         |           |               |          |         |
| Instrumento/ estrategia política                              | Cuerpos Académicos (CA) (2002)   | SEP   | X                              |         | X         |               |          |         |



|  |                                  | Estructura   |  |         | Funciones |               |          |         |  |
|--|----------------------------------|--|--|---------|-----------|---------------|----------|---------|--|
|  |                                  | Organismos   | Federal  | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |  |
| Eje calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional | Objetivos                        | Los cuerpos académicos son grupos de profesores de tiempo completo que comparten una o varias líneas de generación o aplicación del conocimiento, que tienen el objeto de promover que los profesores se fortalezcan como profesionales de excelencia.   |  |         |           |               |          |         |  |
|  | Instrumento/ estrategia política | Fondos Sectoriales Mixtos (FOMIX)* (2002)  | Conacyt<br>Entidades de la Administración Pública<br>Sector productivo | X       | X         |               | X        | X       |  |
|  | Objetivos                        | Identificar necesidades estratégicas para las entidades federativas que faciliten la conformación y consolidación de su capacidad científica y tecnológica a partir de sus vocaciones naturales de desarrollo, involucrar al sector empresarial en el esquema de financiamiento para incrementar la competitividad del sector productivo, incrementar la planta productiva, fortalecer la planta productiva con infraestructura y personal altamente capacitado, incrementar la vinculación academia-empresa con base en servicios, asimilación, adopción y transferencia de tecnología y apoyar la difusión y divulgación de la ciencia y la tecnología.<br>Crear apoyos económicos destinados a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en diversos ámbitos sectoriales (CFE, SER, SEP, Inegi, SENER, Inmujeres, Conagua, Sagarpa, SE, Sedesol, SEMAR, SECTUR, entre otros). |  |         |           |               |          |         |  |
|  | Instrumento/ estrategia política | Programa de Apoyo a la Ciencia Básica SEP-Conacyt (2004)   | SEP<br>Conacyt   | X       |           | X             | X        | X       |  |
|  | Objetivos                        | Fortalecer la capacidad de desarrollar ciencia básica en las instituciones de educación superior; y otorgar apoyos mediante fondos a concurso para proyectos de investigación que produzcan conocimientos de frontera y contribuyan a mejorar la calidad de la educación superior, la formación de científicos y académicos y la consolidación de los cuerpos académicos de las instituciones.   |  |         |           |               |          |         |  |
|  | <b>Actores: estudiantes</b>      |  |  |         |           |               |          |         |  |
|  | Instrumento/ estrategia política | Programa Nacional de Becas (PRONABES) (2001)   | SEP<br>Gobiernos de los estados<br>Universidades                       | X       | X         | X             |          |         |  |
|  | Objetivos                        | Ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior pública para que más jóvenes en condiciones económicas adversas tengan acceso a programas de buena calidad de técnico profesional asociado y licenciatura, y para que terminen oportunamente sus estudios (Rubio, 2006a: 52).  |  |         |           |               |          |         |  |

\* Para ver detalladamente las instancias y programas específicos que participan en los fondos, véase [<http://www.conacyt.mx/index.php/fondos-y-apoyos/fondos-mixtos>].

|  |  | Estructura |         |         | Funciones |               |          |         |
|--|--|------------|---------|---------|-----------|---------------|----------|---------|
|  |  | Organismos | Federal | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |
| Instrumento/<br>estrategia<br>política | Formación de Científicos y tecnólogos (Becas Conacyt) (2001)   | Conacyt    | X       |         |           | X             |          |         |
| Objetivos                              | Es un fondo Institucional-Conacyt compuesto de tres modalidades: 1) becas nacionales para estudiar en programas inscritos en el Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PPFN); 2) apoyos integrales para la formación de doctores en ciencias para apoyar la formación de científicos y tecnólogos que contribuyan al desarrollo científico y tecnológico nacional mediante el otorgamiento de becas para realizar estudios en posgrados; fortalecimiento al posgrado con el propósito de coadyuvar al logro de los objetivos estratégicos planteados en el Programa Nacional de Educación y el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006. |            |         |         |           |               |          |         |

Cuadro 3.4. Dispositivo de ordenamiento institucional, 2007-2012

|   | Políticas  | Actores   | Estructura                           |         |         | Funciones |               |          |         |
|---|--|---|--------------------------------------|---------|---------|-----------|---------------|----------|---------|
|   |  |   | Organismos                           | Federal | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |
| <b>Instituciones</b>  |  |   |                                      |         |         |           |               |          |         |
| <b>Eje calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional</b> | Instrumento/ estrategia política                                     | Programa Sectorial de Educación (2007-2012)   | SEP                                  | X       |         | X         |               |          | X       |
|   | Objetivos  | Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional; ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales; impulsar el desarrollo y la utilización de tecnologías de la información para apoyar el aprendizaje de los estudiantes; ofrecer una educación integral y servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social y competitiva en el mercado laboral; fomentar una gestión institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos y promueva la transparencia y la rendición de cuentas (Programa Sectorial de Educación, 2007: 11-12). |                                      |         |         |           |               |          |         |
|   | Instrumento/ estrategia política                                     | Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES, antes PROADU) (2009)   | SEP                                  | X       |         | X         |               | X        | X       |
|   | Objetivos  | Impulsar la realización de proyectos estratégicos dirigidos a consolidar la calidad de la educación, apoyar la actualización del personal académico; impulsar una educación integral; fortalecer la diversificación de la oferta educativa; la pertinencia de la educación superior y la vinculación con los sectores productivo y social; promover la difusión y extensión de la cultura, y alentar la internacionalización de la educación superior, entre otros.   |                                      |         |         |           |               |          |         |
|   | Instrumento/ estrategia política                                     | Fondo para el Saneamiento Financiero (fsF) (2007)   | SEP<br>ANUIES<br>Cámara de Diputados | X       |         | X         |               |          | X       |
|   | Objetivos  | Beneficiar a las UPE con menor subsidio público por alumno menor al promedio nacional para cerrar brechas e impulsar la equidad en el sistema nacional de educación superior, contribuyendo al saneamiento financiero de las UPES con desventaja en subsidio por alumno y fortalecer su gestión institucional.  |                                      |         |         |           |               |          |         |
| Instrumento/ estrategia política                                  | Fondo de Apoyo para el Reconocimiento de Plantilla de las UPE (2007) | SEP<br>ANUIES<br>Cámara de Diputados  | X                                    |         | X       |           |               | X        |         |

| Políticas                              | Actores  | Estructura                                   |         |         | Funciones |               |          |         |
|--|--|--|---------|---------|-----------|---------------|----------|---------|
|  |  | Organismos                                   | Federal | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |
| Objetivos                              | Regularizar las plazas (administrativas o docentes) que forman parte de la plantilla permanente de las universidades que no están reconocidas por la SEP y la SHCP.  |  |         |         |           |               |          |         |
| Instrumento/<br>estrategia<br>política | Fondo de Cooperación Internacional para el fomento de la investigación científica y tecnológica (FONCICYT) (2007)  | Conacyt<br>Gobierno Federal<br>Unión Europea | X       |         | X         | X             | X        |         |
| Objetivos                              | México y la Unión Europea apoyan proyectos bajo las siguientes modalidades: proyectos de investigación conjunta; creación y fortalecimiento de redes de investigación.   |  |         |         |           |               |          |         |
| Instrumento/<br>estrategia<br>política | Fondo Institucional de Fomento Regional (2009)   | Conacyt                                      | X       | X       | X         | X             | X        |         |
| Objetivos                              | Tiene como marco el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y las líneas de acción que establece el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECITI 2008-2012), contempla una visión regional, focalizando problemáticas u oportunidades de desarrollo compartidas entre entidades federativas o municipios.   |  |         |         |           |               |          |         |
| Instrumento/<br>estrategia<br>política | Fondos Institucionales Conacyt   | Conacyt                                      | X       |         | X         | X             | X        |         |
| Objetivos                              | Está encaminado hacia el desarrollo de investigación científica de calidad, a la formación de profesionales de alto nivel académico en todos los grados. Se hace énfasis en las áreas estratégicas; dar impulso a campos nuevos, emergentes y rezagados, así como a la consolidación de grupos interdisciplinarios de investigación, competitivos a nivel internacional, y promover el desarrollo científico nacional. |  |         |         |           |               |          |         |
| <b>Programas educativos</b>            |  |  |         |         |           |               |          |         |
| Instrumento/<br>estrategia<br>política | Programa de Ampliación de la Oferta Educativa (PAOE) (2007)  | SEP  | X       |         | X         |               |          |         |
| Objetivos                              | Ampliar y diversificar la oferta educativa escolarizada, mixta y no escolarizada del subsistema público de educación superior y con ello las oportunidades de acceso, particularmente de los grupos más desfavorecidos; mejorar y cerrar brechas en las tasas de cobertura entre las entidades federativas, y contribuir a fortalecer la pertinencia del sistema de educación superior (Rubio, 2006a: 53).             |  |         |         |           |               |          |         |

|  | Políticas  | Actores  | Estructura                              |         |         | Funciones |               |          |         |  |
|--|--|--|---|---------|---------|-----------|---------------|----------|---------|--|
|  |  |  | Organismos                              | Federal | Estatal | Docencia  | Investigación | Difusión | Gestión |  |
| Eje calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional | Instrumento/<br>estrategia<br>política   | Fondo para el<br>Incremento de<br>la Matrícula<br>en Educación<br>Superior (FIM)<br>(2007)   | SEP<br>ANUIES<br>Cámara de<br>Diputados |         |         |           |               |          |         |  |
|  | Objetivos  | Otorga recursos orientados a financiar las estrategias de incremento de la matrícula de las UPES y de las universidades públicas estatales. Los recursos se asignan con base en los estándares de calidad, pertinencia y transparencia cuyos criterios se basan en las evaluaciones de acreditación de programas por Copaes o en nivel 1 de CIEES y programas de posgrado reconocidos por el Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC).  |   |         |         |           |               |          |         |  |
|  | <b>Eje calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional</b>  |  |   |         |         |           |               |          |         |  |
|  | Instrumento/<br>estrategia<br>política   | Programa de<br>Innovación<br>y desarrollo<br>tecnológico<br>(2008)   | Conacyt<br>Gobierno<br>Federal<br>SAT   | X       |         |           | X             | X        |         |  |
|  | Objetivos  | Es un fondo institucional-Conacyt compuesto por<br>a) AVANCE: un programa creado para impulsar la identificación de oportunidades y creación de negocios basados en la explotación de desarrollos científicos o desarrollos tecnológicos.<br>b) Fondo nuevo para ciencia y tecnología: programa de apoyo del Gobierno Federal para los contribuyentes del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) que hayan aplicado Estímulo Fiscal para la Investigación y Desarrollo de Tecnología (EFIDT) en la declaración de impuestos del ejercicio 2008 |   |         |         |           |               |          |         |  |
| Instrumento/<br>estrategia<br>política                     | Fondo de<br>Investigación<br>Científica<br>(2009)  | Conacyt  | X                                       |         | X       | X         | X             |          |         |  |
| Objetivos  | Fondo institucional-Conacyt compuesto por las siguientes modalidades: apoyo Complementario a Investigadores en Proceso de Consolidación (SNI 1) 2009; investigación Básica SEP-Conacyt; colaboración Interamericana en Materiales (CIAM); apoyos Complementarios para el Establecimiento de Laboratorios Nacionales de Infraestructura Científica o Desarrollo Tecnológico 2006; apoyo Complementario a Proyectos de Investigación Científica para Investigadores en Proceso de Consolidación; presentación de Ideas para la realización de Megaproyectos 2006 de investigación científica o tecnológica 2006; apoyo a proyectos de investigación; programa de repatriaciones; índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológica. |  |   |         |         |           |               |          |         |  |